Die völkerrechtlichen Folgen einer Revolution.

(Wie wirkt eine Staatsumwälzung, die zu einer neuen, von der früheren abweichenden Staatsregierung geführt hat, auf die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates?)

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau
vorgelegt von

Alfred Lomnitz
aus Breslau.

Spezialdruckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, KG., Ohlau i. Schl.

1933.

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau.

Referent: Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern gewidmet!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

1. Abgrenzung des Tatbestandes der Arbeit:
   a) Die Tatbestandsmerkmale: 1
      I. Der Staatsbegriff. 1
      II. Begriff der „neuen Staatsregierung". . . . 1
      III. Begriff der Staatsumwälzung. 2
      IV. Die „völkerrechtliche Stellung" eines Staates. . . 3
   b) Der Begriff der „de facto-Regierung". . . . 8
2. Die völkerrechtliche Identität des Staates vor und nach der Staatsumwälzung.
   a) Begründung der völkerrechtlichen Identität: . . 11
      I. Identität kraft positiven Völkerrechtssatzes? . . 12
      II. Völkerrecht und Staatsuntergang. . . . 13
      III. Identität im Staatsrecht. 14
      IV. Anlehnung des Völkerrechts an das innerstaatliche Recht. 17
   b) Folgen der völkerrechtlichen Identität. . . . 18
3. Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Staates nach der Staatsumwälzung. 20
   a) Weiterbestehen völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit. . 20
      I. Darstellung abweichender Ansichten. . . . 20
      II. Der Begriff der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit. 22
      III. Begründung ihres Weiterbestehens. . . . 26
   b) Folgen des Weiterbestehens. 27
4. Der Einfluß der Staatsumwälzung auf das den Staat bindende Völkerrecht. 31
   a) Abänderung des Völkerrechts durch innerstaatliches Recht. 31
      I. Völlige Lossagung vom Völkerrecht? . . . 33
      II. Abänderung von Völkergewohnheitsrecht. . . 35
      III. Einfluß auf das gesetzte Völkerrecht. . . . 39
   b) Abänderung im Wege des Völkerrechts. . . . 45
5. Der Abbruch der regelmäßigen völkerrechtlichen Beziehungen zu den anderen Staaten durch die Staatsumwälzung. . 49

Seite

a) Die Stellung der diplomatischen Staatsvertreter im Auslande. 50
b) Die Stellung der diplomatischen Vertreter anderer Staaten bei dem betroffenen Staate. 53
c) Die Stellung der Konsuln. 54

6. Die Wiederaufnahme der unterbrochenen Beziehrungen auf Grund der Anerkennung der neuen Staatsregierung. . 57
a) Verpflichtung der Drittstaaten zur Anerkennung? . 58
b) Die Voraussetzung der Anerkennung. . . . 62
I. Voraussetzung der „Effektivität". . . . 63
II. Voraussetzung der „Legitimität". . . . 64
III. Voraussetzung der „Legalität". 65
IV. Voraussetzung der Bereitwilligkeit zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen. . . . 68
c) Die Formen der Regierungsanerkennung. . . . 70
I. Ausdrückliche Anerkennung und Anerkennung durch konkludente Handlung. 72
II. Einzelanerkennung und Kollektivanerkennung. . 73
III. De facto- und de jure-Anerkennung. . . . 74

7. Einfluß der Staatsumwälzung auf die völkerrechtlichen Beziehungen zu den nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten. 77
a) Die Beziehungen zum Völkerbund. 78
b) Die Beziehungen zu den internationalen Verwaltungsgemeinschaften. 80
c) Die Beziehungen zum Heiligen Stuhl. . . . 80

Literaturverzeichnis.

Anderson: El gobierno de facto (San José 1925).

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches (4. Bearbeitung, 19. Aufl., 1. Teil, 1932).

Anschütz-Thoma: Handbuch des deutschen Staatsrechts (Tübingen Bd. 1930, Bd. 2 1932).

Anschütz, Wach u. a.: Handbuch der Politik (3. Aufl. Berlin 1926).

Anzilotti: Lehrbuch des Völkerrechts (Berlin 1929).

Berger-Kuttig-Rhode: Internationales Arbeitsrecht (Berlin 1931).

Bruns: Fontes juris gentium

1. Handbuch der diplomatischen Korrespondenz der europäischen Staaten, Bd. 1 (Berlin 1932);
2. Die Entscheidungen des deutschen Reichsgerichts in völkerrechtlichen Fragen 1879—1929 (Berlin 1931);
3. Handbuch der Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs 1922—1930 (Berlin 1931).

Bühler: Der Weltpostverein (Berlin 1930, Heft 29 der „Völkerrechtsfragen").

Calvo: Le Droit international théorique et pratique (Paris und Berlin 1888).

Cobbett: Leading cases of international law (4. Aufl. London 1922, herausgegeben von Bellot).

Despagnet: Cours de droit international public (Paris 1894).

Dickinson: Les gouvernements ou états non reconnus en droit anglais et américain (Revue de droit international et de législation comparée, 50. Bd. 1923, S. 146 ff.).

Fauchille: Traité de droit international public (8. Aufl. herausgegeben von Bonfils, Paris 1926).

Fleischmann: Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder (im „Handbuch des deutschen Staatsrechts", Bd. 1 S. 209 ff.).

v. Freytagh-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes (Berlin 1926).
v. Frisch: Gesandten- und Gesandtschaftsrecht (in „Wörterbuch des Völkerrechts" Bd. 1 S. 394 ff.).
Gemma: Les Gouvernements des fait (in „Receueil des Cours de l' Académie de droit international de la Haye" 1924 Bd. 3.
Ghillany: Diplomatisches Handbuch (Nördlingen 1855).
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches (8. Aufl. 1931, Berlin).
— Artikel „Konsuln" im „Wörterbuch des Völkerrechts" Bd. 1 S. 678 f.
Grotius: De jure belli et pacis libri tres (Amsterdamer Ausgabe 1689).
Guggenheim: Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel (Berlin 1925).
Hall: A treatise of international law (7. Aufl., herausgegeben von Higgins Oxford 1917).
Hatscheek: Völkerrecht (Leipzig 1923).
Härle: Die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Völkerrecht (in „Zeitschrift für öffentl. Recht" XI. 1931, S. 206 ff.).
Heilborn: Die Anerkennung neuer Staaten (Berlin 1931 Heft 31 der „Völkerrechtsfragen").
Heilborn: Artikel „Tobar-Doktrin" im Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 2 S. 717 f.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht (2. Aufl. Berlin 1928).
Heller: Die Souveränität (Berlin 1927).
Haendler: Die völkerrechtliche Stellung der Handelsvertretungen der U. d. S. S. R. (Berlin 1931).
Haensel: Die Rangordnung der Rechtsquellen, insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung (in Handb. des deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 313 ff.).
Herrfahrdt: Revolution und Rechtswissenschaft (Greifswald 1930).
Hershay: The essentials of international public law and organisation (New York 1928).
Hojer: Le Pacte de la Société des Nations (Paris 1926).
Hold-Ferneck: Lehrbuch des Völkerrechts (Leipzig Bd. 1 1930, Bd. 2 1932).
Jahrbuch für auswärtige Politik (Berlin 1929).

Jellinek (Georg): Allgemeine Staatslehre (3. Aufl. 5. Abdruck Berlin 1929).
Kaufmann (Wilhelm): Die Rechtskraft des internationalen Rechts (1899).
Kelsen: Allgemeine Staatslehre (Berlin 1925 in Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften).
Klibanski: Die Gesetzgebung der Bolschewiki (Berlin) 1920).
Knubben: Die Subjekte des Völkerrechts (in Handb. des Völkerrechts Stuttgart 1928).
Korowin: Das Völkerrecht der Uebergangszeit (Nr. 3 der „Internationalrechtlichen Abhandlungen" (Berlin 1929).
Kunz: Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht; in „Handb. des Völkerrechts" (Stuttgart 1928).
— Artikel „Staatsgewalt de facto" in Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 2 S. 605 ff.
Lagarde: La reconnaissance du Gouvernement des Soviets (Paris 1924).
de Lapradelle-Politis: Receueil des arbitrages internationaux (Paris 1925).
Larnaade: „Les Gouvernements de fait (in Révue générale de droit international public", Bd. 28, 1921, S. 457 ff.).
Lawrence: The principales of international law (7. Aufl., London 1929).
v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht (12. Aufl. Berlin 1925).
Mannzen: Sowjetunion und Völkerrecht (Berlin 1932).
Merkel: Das Problem der Rechtskontinuität (in „Zeitschrift für öffentliches Recht" V, 1926 S. 497 ff.).
Mersmann-Wohl: Die deutsch-russischen Verträge vom 12. Oktober 1925 (Berlin 1926).
v. Metzler: Die auswärtige Gewalt der Sowjetunion (Nr. 5 der internationalrechtlichen Abhandlungen, Berlin 1930).
Moore: A digest of international Law (Washington 1906).
Noël-Henry: Les Gouvernements de fait devant le juge (Paris 1927).
Oppenheim: International Law (4. Aufl. herausgegeben von Mc. Nair, London 1928).
Podesta-Costa: Règles a suivre pour la reconnaissance

d'un gouvernement de facto par des états étrangers (in „Révue générale de droit international public", 29. Bd. 1922 S. 47 ff.).
Pohl-Wenzel: Völkerrechtsfragen.
Politis: Le problème des limitations de la souveraineté (im „Receueil des Cours etc." 1925 Bd. 1).
Pötzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung (3. Aufl., Berlin 1928).
Rauschenberger: Die staatsrechtliche Bedeutung von Staatsstreich und Revolution (in „Zeitschrift für öffentliches Recht" II S. 113 ff.).
Rougier: Les guerres civiles et le droit des gens (Paris 1902).
Sack: Les effets des transformations des états sur leurs dettes publiques (Bd. 1 Paris 1927).
Sander: Das Faktum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung (in „Zeitschrift für öffentliches Recht" I S. 132 ff.).
Schmitt (Carl): Verfassungslehre (München 1928).
Schneider: Die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus und Art. 8 19 der Völkerbundsatzung (32. Heft der Völkerrechtsfragen, Berlin 1931).
Schönfeld: Die Revolution als Rechtsproblem (Archiv f. öffentliches Recht, XII, S. 161 ff.).
Schücking-Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes (3. Aufl., vorläufig nur Bd. 1, Berlin 1931).
Spiropoulos: Die de facto-Regierung im Völkerrecht (Kiel 1926).
— Nicht anerkannte Staaten und Regierungen vor dem ständigen internationalen Gerichtshofe (in „Révue de droit international" 5. Jahrg. Genf 1927 S. 35 ff.).
v. Stauffenberg: Die Rechtsstellung der russischen Handelsvertretungen (Berlin, Leipzig 1930).
Stier-Somlo: Handbuch des Völkerrechts (Stuttgart).
— Artikel „Legitimitätsprinzip" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Berlin, Leipzig 1928 Bd. 3 S. 933 f.).
Stille: Die Rechtsstellung der de facto-Regierung in der englischen und amerikanischen Rechtsprechung (Berlin 1932).
Strupp: Documents pour servir à l'histoire du droit des gens (2. Aufl. Berlin 1923).

— Theorie und Praxis des Völkerrechts (Berlin 1925).
— Das völkerrechtliche Delikt (in „Handbuch des Völkerrechts“ Stuttgart 1920).
Strupp u. a.: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie (Berlin 1924—1929).
Triepel: Völkerrecht und Landesrecht (Leipzig 1899).
v. Ullmann: Völkerrecht (in „Das öffentliche Recht der Gegenwart“ Tübingen 1908).
Vanselow: Völkerrecht (Berlin 1931).
de Vattel: Le droit des gens ou principes de la loi naturelle (Leyden 1758).
Verdross: Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung (Tübingen 1923).
— Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft (Berlin und Wien 1926).
Waldecker: Allgemeine Staatslehre (Berlin 1927).
v. Waldkirch: Das Völkerrecht (Basel 1926).
Walz: Die Abänderung völkerrechtsgemäßen Landesrechts (21. H. der „Völkerrechtsfragen“ Berlin 1927).
— Die Bedeutung des Art. 4 der Weimarer Reichsverfassung für das nationale Rechtssystem (in „Zeitschrift für Völkerrecht“ Bd. 13 S. 165).
— Wesen des Völkerrechts und Kritik der Völkerrechtsleugner (in „Handbuch des Völkerrechts“ Stuttgart 1930).
Wegner: Ueber Anerkennung im Völkerrecht (in der Festschrift für Paul Heilborn, Breslau 1931).
Wenzel: Juristische Grundprobleme: Der Begriff des Gesetzes (Berlin 1920).
Zorn (Philipp): Deutsches Gesandschafts- und Konsularrecht (in „Handbuch des Völkerrechts“ Stuttgart 1920).

Abgrenzung des Themas der Arbeit.

a) Die Tatbestandsmerkmale.

Die Völkerrechtsfrage, die dieser Arbeit zu Grunde liegt, enthält eine Anzahl von Rechtsbegriffen, die in der Rechtswissenschaft nicht einheitlich gedeutet werden. Vor Eintritt in die Bearbeitung ergibt sich daher die Notwendigkeit, die fraglichen Begriffe kurz zu untersuchen, um den gegebenen Tatbestand klar abzugrenzen.

I. Der Staatsbegriff.

Der Grundbegriff, von dem das Thema ausgeht, ist der Begriff des Staates. Unter Uebergehung der zahllosen wissenschaftlichen Streitfragen, die an diesen Begriff anknüpfen und deren Erörterung den Rahmen dieser Arbeit sprengen müßte, sei hier von der herrschenden Begriffsbestimmung ausgegangen: Als Staat sei im folgenden die Vereinigung eines bestimmten Volkes auf einem bestimmt begrenzten Gebiet unter einer einheitlichen höchsten Gewalt verstanden. Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt seien also als die essentialia des Staatsbegriffes angesehen. Als Trägerin der Staatsgewalt ist die Staatsregierung anzusprechen.

II. Begriff der „neuen Staatsregierung".

Der Tatbestand besagt nun, auf diesen beiden Grundbegriffen aufbauend, daß die bisherige Staatsregierung durch eine neue Staatsregierung abgelöst wurde. Die bisherige Trägerin der Staatsgewalt ist mithin verschwunden, jedoch an ihre Stelle sofort eine Nachfolgerin getreten. Der Staat blieb also dauernd im Besitze einer als Staatsregierung anerkannten Mehrheit von Einzelpersonen, ein anarchischer Zustand, in dem eine Staatsregierung überhaupt nicht vorhanden war, liegt also außerhalb des zu bearbeitenden Tatbestandes. Nicht völlige Regierungsbeseitigung, sondern Regierungswechsel wird durch den Tatbestand vorausgesetzt.

Daß tatsächlich eine neue Staatsregierung und nicht Anarchie vorliegt, ist vielleicht in manchen Fällen zweifelhaft. Zur Unterscheidung ist wohl der von Anschütz[1]) herausgestellte Gesichtspunkt am wichtigsten, daß die neuen Gewalthaber nicht eine Willkürherrschaft ausüben und das Land „den Befehlen einer Räuberbande" gehorcht, sondern daß neues, mit Anspruch auf dauernde Geltung auftretendes Recht gesetzt wird und das Staatsvolk die von den Revolutionären gesetzten Regeln als Recht anerkennt.

III. Begriff der Staatsumwälzung.

Als weiteres Tatbestandsmerkmal ist nun vorausgesetzt, daß der Regierungswechsel im Wege der Staatsumwälzung vor sich geht. Wann das der Fall ist, ist in der Staatsrechtslehre nicht eindeutig festgelegt. Ohne auf die Streitfragen, ob trotz der Staatsumwälzung der Staat selbst bestehen bleibt, schon hier näher einzugehen, sei dem folgenden die allgemein anerkannte Begriffsbestimmung der Staatsumwälzung zugrunde gelegt: Ein Regierungswechsel durch Staatsumwälzung liegt dann vor, wenn die neue Regierung im Widerspruch zu der in dem betreffenden Staate geltenden Rechtsordnung zustande gekommen ist. In welcher Weise die Rechtsordnung verletzt wurde, ist dabei gleichgültig. Daß eine Verletzung auch dann möglich ist, wenn dem betroffenen Staate keine geschriebene Verfassung gegeben ist, die verletzt werden konnte, ergibt sich gedanklich von selbst.

Wie neuerdings Herrfahrdt[2]) ausdrücklich feststellt, entspricht diese Begriffsbestimmung der Staatsumwälzung insoweit durchgehend sowohl dem allgemeinen Sprachgebrauch wie der Staatsrechtslehre. Unterschiede zwischen einzelnen Lehrmeinungen ergeben sich dagegen in der Beantwortung der Frage, wie weit politische Tatbestände im Leben der Staaten unter diesen Begriff fallen, insbesondere ob der Fall des Staatsstreiches noch als Staatsumwälzung anzusehen ist.

Die hiermit zusammenhängenden Fragen können jedoch im Rahmen der hier vorzunehmenden Tatbestandserörterung außer Betracht bleiben; das bereits erwähnte Tatbestands-

---

[1]) Komm. zur Reichsverfassung S. 3—4.
[2]) „Revolution und Rechtswissenschaft" S. 2.

merkmal des Regierungswechsels grenzt die in Betracht kommenden Möglichkeiten einer Staatsumwälzung von vornherein derart ab, daß der Fall des Staatsstreiches unerörtert bleiben kann. Denn bei einem Staatsstreich bleibt regelmäßig die bisherige Regierung im Besitze der Staatsgewalt; es fehlt also, sollte selbst ein Verfassungsbruch gegeben sein, jedenfalls an einer „neuen, von der früheren abweichenden Staatsregierung".

IV. Die „völkerrechtliche Stellung" eines Staates.

Da die Wirkung eines nunmehr näher geklärten Regierungswechsels durch Staatsumwälzung auf die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates untersucht werden soll, bleibt als letztes Tatbestandsmerkmal der Begriff der völkerrechtlichen Stellung eines Staates näher zu erörtern. Damit aber ist die Notwendigkeit einer Bestimmung des Begriffes „Völkerrecht" gegeben, auf den daher zunächst näher einzugehen ist.

Der Begriff des Völkerrechtes gehört zu jenen rechtswissenschaftlichen Begriffen, über die in keiner Hinsicht Einigkeit besteht. Schon daß es überhaupt ein Völkerrecht gibt, wird bestritten; es gibt eine Anzahl von Schriftstellern, die das Bestehen eines Völkerrechtes leugnen. Zu ihnen gesellen sich andere, die zwar das Bestehen völkerrechtlicher Beziehungen zugeben, jedoch die Rechtsnatur der geltenden Regeln bestreiten.

Es müßte den Rahmen dieser Arbeit sprengen, sollte eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesen Lehrmeinungen erfolgen. Es darf hier davon ausgegangen werden, daß ein Völkerrecht vorhanden ist und daß die als Sätze des Völkerrechtes bezeichneten Rechtsregeln mit Rechtsnatur ausgestattet sind; auch diese Voraussetzung ergibt sich aus der zur Bearbeitung gestellten Fragestellung, die nicht von der „völkerrechtlichen Stellung des Staates" spräche, sollte eine Leugnung des Völkerrechts als solchen oder doch als eine Disziplin mit Rechtsnatur in Betracht gezogen werden.

Doch auch nach Annahme dieser bejahenden Einstellung zum Völkerrecht ist keinerlei Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, was als die völkerrechtliche Stellung eines Staates zu bezeichnen ist, gewonnen. Denn selbst unter den

Bejahern des Völkerrechts herrscht über die weiteren hier anschließenden Fragen Uneinigkeit. Die Fragen nach Entstehung und Geltungsgrund, Dauer und Bedeutung des Völkerrechtes werden in zahllosen, einander widersprechenden Lehrmeinungen entwickelt, die sich gegenseitig scharf bekämpfen. Sie im einzelnen darzustellen und erst dann eine eigene Stellungnahme anzuschließen, müßte hier notwendig zu weit führen.

Es gilt darum, lediglich den eigenen, hier vertretenen Standpunkt darzulegen, um den im Tatbestand enthaltenen Rechtsbegriff der „völkerrechtlichen Stellung eines Staates" klären zu können, auf dem die folgende Bearbeitung aufbaut. Verteidigung des eingenommenen Standpunktes und kritische Würdigung der damit abgelehnten anderen Auffassungen muß dagegen hier unterbleiben.

Das Völkerrecht ist die Summe der Rechtssätze, die die wechselseitigen Beziehungen der Staaten der Erde regeln. Subjekte des Völkerrechts sind, abgesehen von einigen staatsähnlichen oder durch den Willen der Staaten geschaffenen Rechtsgebilden, nur die selbständigen Staaten.

Jeder Staat der Erde ist heute mit anderen Staaten durch vielfache Beziehungen verschiedenster Art verknüpft. Alle wichtigen Gebiete des staatlichen Lebens zeigen, daß neben innerstaatlichen Einflüssen auch internationale, vom Ausland bestimmte Gesichtspunkte und Interessen sich geltend machen, die aus gemeinschaftlichem Wirken der verschiedenen Staaten oder doch ihrer Staatsangehörigen entspringen. Zur Regelung dieser vielseitigen Beziehungen schufen die Staaten zwischen sich ein Netz von rechtlichen Bindungen verschiedenster Art. Diplomatische, kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten fanden ihre ausdrückliche oder stillschweigende Regelung durch feste rechtliche Formen. Durch Uebernahme und Einräumung von gegenseitigen Rechten und Pflichten entwickelte sich im Verlaufe der Geschichte ein den Interessen der Staaten entspringendes und entsprechendes zwischenstaatliches oder Völker-Recht. An ihm sind alle Staaten der Erde beteiligt, nur einige unbedeutende staatsähnliche Gebilde von verschwindender Bedeutung machen noch eine Ausnahme[3]).

[3]) Vgl. Hold-Ferneck „Lehrbuch des Völkerrechts„ Bd. 1, S. 90, Anm. 2.

Jeder Staat ist also außer durch die in seinen Grenzen geltende Rechtsordnung auch noch durch zwischen ihm und anderen Staaten geltende Rechtsregeln gebunden, die sich als Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen allmählich herausgebildet haben. Neben dem innerstaatlichen Recht, — nach der Ausdrucksweise von Triepel[4]), die sich allgemein eingebürgert hat, auch „Landesrecht" genannt — steht ein zwischenstaatliches Völkerrecht.

Unter völkerrechtlichen Beziehungen sind freilich nicht alle Rechtsbeziehungen zu verstehen, deren Bedeutung irgendwie über den Einzelstaat und seine Staatsangehörigen hinausreicht. In der deutschen Völkerrechtslehre ist vielmehr eine begriffliche Trennung zwischen internationalem Recht und Völkerrecht üblich, wobei nach einer Begriffsbestimmung von Walz[5]) als internationales Recht

„der Normenkomplex, der Tatbestände von zwischenstaatlicher Bedeutung regelt",

dagegen als Völkerrecht

„der Normenkomplex, der lediglich die Beziehungen der Staaten untereinander regelt",

zu verstehen ist. In diesem engeren Sinne wird der Begriff des Völkerrechts auch hier verstanden.

Aus der Begriffsbestimmung des Völkerrechts ergibt sich nun des weiteren, was unter der völkerrechtlichen Stellung eines Staates zu verstehen ist: Die Stellung eines Staates zu anderen Staaten, die sich durch die von ihm eingegangenen Bindungen gegenüber den andern Staaten ergibt. Sie sei in folgendem näher untersucht. Der Staat ist in seinem Handeln gegenüber den andern Staaten durch bestimmte einzelne Rechtsnormen gebunden. Diese zu erkennen, bietet häufig große Schwierigkeiten; denn dem Völkerrecht fehlt bisher die Kodifikation, nur verhältnismäßig geringfügige Teile der zwischen den Staaten bestehenden Rechtsbeziehungen sind allgemein in Rechtssatzform kodifiziert. Zudem müßte eine Kodifikation des Völkerrechtes, die die Staaten bindet, von allen beteiligten Staaten gemeinsam ausgearbeitet und gutgeheißen sein; denn da über den einzelnen Subjekten des Völkerrechtes eine höhere Einheit fehlt, wie sie etwa über den einzelnen

[4]) Zuerst in „Völkerrecht und Landesrecht".

[5]) „Die Bedeutung des Art. 4 der Weimarer Reichsverfassung für das nationale Rechtssystem." S. 169.

Subjekten des innerstaatlichen Rechts in der Person des Staates vorhanden ist, ist die Geltung einer Völkerrechtskodifikation nur auf Grund freiwilliger Unterwerfung der Staaten möglich.

Da also eine Kodifikation nicht vorhanden ist, ergibt sich das geltende Völkerrecht nur aus der Zusammenfassung einzelner Völkerrechtssätze. Da sich nicht alle Staaten der gleichen Anzahl von Völkerrechtssätzen und auch Sätzen einander oft widersprechenden, verschiedenen Inhalts unterworfen haben, gilt nicht für alle Staaten das gleiche Völkerrecht. Es ist vielmehr für jeden Staat einzeln festzustellen, welchen Rechtssätzen er sich den anderen Staaten gegenüber unterworfen hat. Die völkerrechtliche Stellung eines Staates ist also im einzelnen nur durch die Untersuchung zu klären, welche Völkerrechtssätze ein Staat freiwillig für sich als bindend erklärt hat.

Eine solche Erklärung ist in zweierlei Weise möglich: Einmal kann ein Staat durch eine ausdrückliche Erklärung einen Völkerrechtssatz für sich für verbindlich erklären. Der Wille, sein Verhalten gegenüber einem oder einer Mehrzahl von Staaten in bestimmter Weise für gebunden zu betrachten, kann sich wieder entweder aus einer einseitigen Aeußerung gegenüber einem anderen Staat bzw. mehreren Empfängern oder aus dem Abschluß eines Staatsvertrages ergeben. Beispiele für Staatsäußerungen, die eine einseitige Völkerrechtsunterwerfung enthalten, sind etwa Anerkennung fremder Rechte und Verzicht auf die Geltendmachung eigener Ansprüche. Die zwei- oder mehrseitigen völkerrechtlichen Rechtsgeschäfte, aus denen eine Völkerrechtsunterwerfung der beteiligten Staaten gefolgert werden kann, tauchen unter vielerlei Namen auf: Deklarationen und Konventionen, Uebereinkommen, Notenwechsel und Protokolle stellen alle die gleiche völkerrechtliche Grundtatsache eines Staatsvertrages dar, die

> „Willenseinigung von zwei oder mehr Staaten, die das Völkerrecht mit bestimmten Rechtswirkungen ausstattet“[6]).

Andererseits kann ein Staat sich, auch ohne das ausdrücklich zu erklären, bestimmten Völkerrechtssätzen unterwerfen: Durch Innehaltung bestimmter Regeln im Verhältnis der Staa-

[6]) Anzilotti im „Lehrbuch des Völkerrechts“, S. 268.

ten zueinander, die von ihnen als zwingende Rechtsnormen angesehen werden, ohne daß sie je als solche ausdrücklich vereinbart wurden, entsteht Völkergewohnheitsrecht. Auch durch seine Bestimmungen ist der Staat in seinem Verhalten gegenüber den anderen Staaten gebunden, sobald die „opinio juris sine necessitatis" vorhanden ist, handelt es sich um positives Völkerrecht.

Allerdings ist die Geltung des Völkergewohnheitsrechtes beschränkt; denn wie im innerstaatlichen Recht gesetztes Recht das später ergeht, Gewohnheitsrechtssätze beseitigt, so wird auch das Völkergewohnheitsrecht infolge seines nicht zwingenden Charakters häufig durch besondere Vereinbarungen zwischen den einzelnen Staaten hinwegbedungen. Der größere Teil des Völkerrechtes ist darum wohl schon heute in den Verträgen der Staaten enthalten.

Man ersieht darum die völkerrechtliche Stellung eines einzelnen Staates vor allen aus den von ihm geschlossenen oder nachträglich mitunterzeichneten Verträgen. Ihr Inhalt ist so mannigfacher Art, daß die Aufzählung sämtlicher wichtigerer Vertragsarten hier unmöglich ist. Es soll darum nur eine allgemeine Einteilung gegeben werden, um den Tatbestandsbegriff der völkerrechtlichen Stellung eines Staates noch weiter zu klären.

Einmal lassen sich alle Verträge in die beiden Unterarten der politischen und der Verkehrsverträge einordnen[7]). Nach einem anderen Gesichtspunkt lassen sich alle völkerrechtlichen Abmachungen nach der vor allem von Triepel[8]) durchgeführten Unterscheidung in „Verträge" und „Vereinbarungen" einteilen; dabei bezeichnen letztere solche Abmachungen zwischen den Staaten, in denen ausdrücklich und für dauernd oder doch für einen längeren Zeitabschnitt geltendes Völkerrecht gesetzt wird, während im Gegensatz dazu einfache „Verträge" nur eine einmalige Handlung der beteiligten Staaten rechtlich regeln.

Als die völkerrechtliche Stellung eines Staates ergibt sich somit die Anzahl der völkerrechtlichen Bindungen, die ein Staat den andern Staaten gegenüber stillschweigend oder ausdrücklich durch einseitige oder mehrseitige Rechtshandlungen

[7]) Diese Einteilung macht z. B. das Lehrbuch von v. Liszt-Fleischmann, S. 248.
[8]) a.a.O., S. 49 ff.

eingegangen ist, und die er darum, weil er sich ihnen als bindenden Rechtssätzen freiwillig unterworfen hat, innehalten und befolgen muß. An die Stelle der Bindung durch eingegangene Völkerrechtliche Pflichten tritt möglicherweise eine Haftung des Staates, sofern er sich an die ihn verpflichtenden Sätze nicht gehalten hat, für begangene völkerrechtliche Delikte. Die völkerrechtliche Stellung eines Staates gewährt demnach den anderen Staaten gegen ihn vertragliche Ansprüche oder Ansprüche gleichsam gesetzlicher Art aus dem von dem Staate anerkannten Völkerrecht, insbesondere Deliktsansprüche wegen begangenen Vertragsbruches; daneben entspringen aus ihr dem Staate selbst Rechte und Ansprüche[9]) gegen die andern Staaten.

Damit ist auch die völkerrechtliche Stellung eines Staates, das letzte der in der Fragestellung der Arbeit enthaltenen Tatbestandsmerkmale, näher erörtert. Es bleibt zu erwähnen, daß nicht allen Staaten der Erde eine selbständige völkerrechtliche Stellung eigen ist; manche Staaten treten vielmehr im Völkerrecht gemeinsam als nur ein einheitlicher Staat auf. So bilden etwa die deutschen Länder, die im Rahmen des deutschen Staatsrechtes eine Vielzahl von Einzelstaaten bilden, völkerrechtlich eine Einheit; in der Reihe der Völkerrechtssubjekte tritt lediglich das „Deutsche Reich" als Staat auf, nur ihm als der Zusammenfassung aller in ihm vereinigten Staaten ist eine „völkerrechtliche Stellung" zuzusprechen.

Damit aber ergibt sich, daß innerhalb des zu bearbeitenden Tatbestandes nur Staatsumwälzungen in Staaten, die eine eigene völkerrechtliche Stellung haben, eine Rolle spielen.

b) Der Begriff der ‚de facto-Regierung".

Nach Klarstellung der einzelnen Merkmale des Tatbestandes besteht nunmehr die Möglichkeit, in die Bearbeitung der

---

[9]) Die Einführung von Rechtsbegriffen des innerstaatlichen, insbesondere des Privatrechts ist zwar oftmals nicht zu vermeiden, nimmt diesen jedoch infolge des verschiedenen Charakters der beiden Rechtsgebiete ihre Schärfe. Das ist wohl kein Fehler; denn nach einem oft zitierten Worte Montesquieus:

„Il est ridicule de prétendre décider les droits des Royauxes, des Nations et de l'Univers par les mêmes maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit pour une gouttière". Esprit des Lois XXVI. Kap. 16 a. E.

gestellten Völkerrechtsfrage einzutreten. Es ist jedoch notwendig, vorher noch kurz auf eine terminologische Schwierigkeit einzugehen, die in der Literatur die Frage, die auch hier zu bearbeiten ist, häufig verwirrt.

In der Völkerrechtsliteratur wird nämlich das Problem, wie eine Staatsumwälzung auf die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates einwirkt, sehr häufig behandelt, da auch im Leben der Staaten Revolutionen keineswegs zu den Seltenheiten gehören. So zählt Larnaude[10]) als Beispiel für den Zeitraum von 1839—1886 allein in einem einzigen Staate — der südamerikanischen Republik Peru — sechs Staatsumwälzungen auf. Auch in jüngster Zeit geht der Regierungswechsel häufig im Wege der Staatsumwälzung vor sich; das deutsche „Jahrbuch für auswärtige Politik" (Jahrgang 1931) gibt allein für das Jahr 1930 in fünf Staaten Revolutionen an.

In der Völkerrechtsliteratur wird nun die aus einer Staatsumwälzung hervorgegangene neue Staatsregierung in der Regel als „de facto-Regierung" bezeichnet. Dabei wird in einer regelmäßig wiederkehrenden Unterteilung unterschieden zwischen „allgemeiner" und „lokaler" de facto-Regierung. Die allgemeine de facto-Regierung bezeichnet eine Regierung, die genau wie die von ihr gestürzte „de jure-Regierung" den Staat in seiner Gesamtheit beherrscht. Dem gegenüber herrscht die lokale de facto-Regierung nur in einem Teile des Staatsgebietes, der sich im Verlaufe der Staatsumwälzung von dem Mutterstaate losgerissen hat und nun einen eigenen Staat unter der „lokalen de facto-Regierung" bildet, während in dem restlichen Staatsgebiete die bisherige de jure-Regierung weiter herrscht. Dem in dieser Arbeit gegebenen Tatbestande entspräche es daher, die neue Staatsregierung unter den Begriff der „allgemeinen de facto-Regierung" unterzuordnen, während die Untersuchung der Fälle lokaler de facto-Regierungen außerhalb des Rahmens der Arbeit liegt.

Nun herrscht aber über die genauere Bestimmung des Begriffes der de facto-Regierung unter den Schriftstellern, die ihn verwenden, Uneinigkeit. Der Definition Larnaudes[11]), bei dem eine de facto-Regierung vollständig der „neuen Staatsregierung" des Tatbestandes dieser Arbeit entspricht, steht z. B.

[10]) „Les Gouvernements de fait", S. 500.
[11]) a.a.O., S. 476.

eine anders gefaßte Begriffsbestimmung von Spiropoulos[12]) gegenüber. Nach dessen Ansicht liegt eine de facto-Regierung nur dann vor, wenn die neue Staatsregierung, die aus der Staatsumwälzung entstanden ist, auch weiterhin ohne geschriebene Staatsverfassung regiert; denn sobald sie eine neue Verfassung erließe, würde sie zur de jure-Regierung. Ein anderer Schriftsteller, Kunz[13]), wendet sich gegen dieses von Spiropoulos aufgestellte Erfordernis, das er als „staatsrechtlich, völkerrechtlich nicht relevant" verwirft und für die Begriffsbestimmung der de facto-Regierung für unerheblich erklärt. Doch enthält auch die von Kunz gegebene Begriffsbestimmung der de facto-Regierung staatsrechtliche Bestandteile; er verlangt nämlich, daß eine Staatsumwälzung die de facto-Regierung zur Macht gebracht habe, beschreibt also genau den dieser Arbeit zugrunde liegenden Tatbestand als den Fall der de facto-Regierung. Dagegen wendet sich wiederum Gemma[14]), der den Begriff weiter gefaßt sehen will; unter Ausschaltung aller nicht-völkerrechtlichen Gesichtspunkte stellt er als de facto-Regierungen möglicherweise auch solche Staatsregierungen dar, die nicht durch Revolution, sondern verfassungsmäßig in den Besitz der Staatsgewalt gelangt sind, sofern ihnen nur die Anerkennung als Staatsregierung seitens anderer Völkerrechtssubjekte vorenthalten blieb.

Die aufgezeigte Uneinigkeit über den Begriff der de facto-Regierung nötigt diese Arbeit nicht zu einer Stellungnahme, die auch logisch schon darum nicht allgemein-gültig getroffen werden könnte, weil die in der Begriffsbestimmung enthaltenen Worte „de facto" und ihr Widerspiel „de jure" an sich bereits als Rechtsbegriffe widersinnig erscheinen. Der gegebene Tatbestand, in dem ja der Begriff „de facto-Regierung" nicht enthalten ist, erlaubt es, auf die Verwendung dieses Begriffes, soweit nicht Zitate, sondern eigene Darstellungen in Betracht kommen, völlig zu verzichten und den zwar umständlicheren, aber dafür klareren Begriff der „aus der Staatsumwälzung hervorgegangenen neuen Staatsregierung" zu verwenden.

---

[12]) „Die de facto-Regierung im Völkerrecht", S. 5, Anm. 8.
[13]) „Die Anerkennung im Völkerrecht", S. 123.
[14]) „Les Gouvernements de fait", S. 333.

2. Die völkerrechtliche Identität des Staates vor und nach der Staatsumwälzung.

Begründung der völkerrechtlichen Identität:

Als erste Möglichkeit einer Auswirkung der Staatsumwälzung auf die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates wäre denkbar, daß der Staat seine völkerrechtliche Stellung völlig verliert, indem er aufhört als Staat weiter zu bestehen. Es fragt sich also, ob in der Staatsumwälzung völkerrechtlich der Staat untergegangen ist und der unter der neuen Regierung lebende Staat sich als ein neuer Staat und nicht mit dem Staate unter der gestürzten früheren Regierung identisch darstellt. Wäre das der Fall, so endete mit dem Staat zugleich auch sein bisher bestehendes Verhältnis zu den anderen Völkerrechtssubjekten. Auf den neu entstandenen Staat aber, der eine völlig neue völkerrechtliche Stellung begründen würde, kämen die völkerrechtlichen Grundsätze der Staatennachfolge zur Anwendung. Es ist also, in Anwendung der in der Völkerrechtsliteratur üblichen Wortwahl, zunächst zu untersuchen: Liegt im Falle der Staatsumwälzung völkerrechtlich Staatsidentität oder Staatensukzession vor?

Die Frage wird in der Staatenpraxis übereinstimmend dahingehend beantwortet, daß völkerrechtlich der Staat vor wie nach der Staatsumwälzung als das gleiche Völkerrechtssubjekt anzusehen ist. Ein etwa dahingehender Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechtes, daß durch eine im Inneren eines Staates eintretende Staatsumwälzung der Staat aus der Reihe der Völkerrechtssubjekte ausscheidet, läßt sich in der Staatenpraxis nicht nachweisen. Deren Untersuchung ergibt vielmehr die Feststellung eines Gewohnheitsrechtssatzes, der das genaue Gegenteil besagt.

Ein Beispiel aus der neuesten Staatenpraxis möge das Gesagte erhärten: Die Ausarbeitung und Unterzeichnung des Versailler Friedensvertrags fand zu einer Zeit statt, in der in Rußland infolge erfolgreicher Staatsumwälzung eine Revolutionsregierung herrschte. Daß die zaristische Regierung ebenso wie die ihr nachfolgende Kerinski-Regierung nicht mehr die Staatsgewalt über Rußland in Händen hatte, vielmehr bolschewistische Machthaber sie abgelöst hatten, war in Versailles

bekannt. Die bolschewistische Regierung wurde nun zwar von den Vertragsstaaten nicht als russische Staatsregierung anerkannt. Gleichwohl galt der russische Staat nicht als untergegangen; er wurde vielmehr im Friedensinstrument in Artikel 116 Abs. 3 ausdrücklich als Völkerrechtssubjekt erwähnt, indem bestimmt wurde:

> „Die alliierten und assoziierten Mächte behalten ausdrücklich die Rechte Rußlands vor, von Deutschland jede Wiederherstellung und Wiedergutmachung zu erhalten, die den Grundsätzen des gegenwärtigen Vertrages entspricht".

Wie in der Staatenpraxis herrscht auch in der Völkerrechtstheorie Einstimmigkeit über die Geltung eines Völkergewohnheitsrechtssatzes, nach dem trotz der Staatsumwälzung die Identität des betroffenen Staates erhalten bleibt. Die Einigkeit über die Geltung dieses Satzes findet freilich in der Völkerrechtswissenschaft ein schnelles Ende, sobald es gilt, ihn zu begründen.

I. Identität kraft positiven Völkerrechtssatzes?

Die eine der verschiedenen Auffassungen, die hierüber bestehen, wird vor allem von Helsen und seiner „Wiener Schule", den Verfechtern der „reinen Rechtslehre", vertreten. Sie besagt, daß der Staat an sich in der Staatsumwälzung untergegangen sei, und ein neuer Staat zugleich mit der neuen Staatsregierung an seine Stelle trete. Aus dem Völkerrecht selbst aber ergäbe sich eine Möglichkeit, statt des Staatsunterganges ein Weiterbestehen des Staates zu konstruieren. Die „Wiener Schule" geht nämlich von dem viel bekämpften Grundsatz des „Primates des Völkerrechts" aus. Dieser Grundsatz besagt, daß über allem sonstigen Recht, insbesondere auch über dem Staatsrecht der einzelnen Völkerrechtssubjekte, das Völkerrecht stehe. Dieses sei es, was die einzelnen Staaten im Wege des Anerkennungsverfahrens überhaupt erst zur Entstehung bringe. Wie die Entstehung der Staaten regele es daher auch ihren Untergang.

Als die völkerrechtlichen Staatsuntergangsmerkmale lehrt nun z. B. Verdross[1]), einer der Vertreter der „reinen Rechtslehre",

[1]) „Einheit des rechtlichen Weltbildes usw.", S. 145.

„daß entweder das Tatbestandsmerkmal der ausschließlichen Völkerrechtsunmittelbarkeit verloren geht, indem ein bisher souveräner Staat zum Gliede eines anderen souveränen Staates wird, oder daß die Verfassung jenes zu funktionieren aufhört, indem die von ihr berufenen Organe ihre Tätigkeit dauernd einstellen".

Ein Völkerrechtssatz ist es auch, kraft dessen ausnahmsweise im Falle einer Staatsumwälzung nach Auffassung der „Wiener Schule" statt Staatsuntergang ein Fall von Staatsidentität vorliegt.

„Es ist eine über jeden Zweifel erhabene Norm des positiven Völkerrechtes, daß der Staat . . . trotz Wechsel der Verfassung in seiner völkerrechtlichen Persönlichkeit unberührt bleibt",

schreibt z. B. der Wiener Völkerrechtslehrer Kunz[2]), ein weiterer Vertreter der geschilderten Auffassung. Auf diese Weise also wird von der Wiener Rechtsschule die Geltung des Satzes von der Völkerrechtsidentität eines Staates trotz gelungener Staatsumwälzung begründet.

II. Völkerrecht und Staatsuntergang.

Es folgt ohne weiteres aus der in der Einleitung dieser Arbeit eingenommenen Stellung zum Völkerrecht überhaupt, daß diese Begründung des auch hier anerkannten Völkerrechtssatzes für diese Arbeit abgelehnt werden muß. Die historische Auffassung der Entstehung des Völkerrechtes macht es von vornherein unmöglich, ein „Primat des Völkerrechtes" anzuerkennen. Historische Betrachtung lehrt vielmehr, daß nicht zuerst das Völkerrecht, sondern zuerst die souveränen Staaten gedacht werden müssen. Sie können, werden sie wie hier, selbst als die Schöpfer des Völkerrechts betrachtet, nicht erst selbst wieder dem Völkerrechte ihre Entstehung verdanken, wollte man sich nicht eines circulus vitiosus schuldig machen[3]). Ebensowenig wie die Entstehung der Staaten kann aber auch ihr Untergang sich aus Völkerrechtssätzen ergeben. Denn das Völkerrecht regelt nur die Beziehun-

[2]) a.a.O., S. 114; ähnlich auch Sander: „Das Faktum der Revolution usw.", S. 163.

[3]) So Rauschenberger „die staatsrechtliche Bedeutung von Staatsstreich und Revolution", S. 119.

gen zwischen bestehenden Staaten. Vertragsrecht und Gewohnheitsrecht, von den Staaten, die sich ihm freiwillig unterwarfen, selbst geschaffen, regeln die Beziehungen der Staaten, die jedoch nur solange vorhanden sind, als die Staaten selbst bestehen. Mit dem Untergange eines Staates aber endet für ihn notwendig auch das Völkerrecht. Die Verträge, die von ihm eingegangen wurden, können ihn nur so lange binden, wie er selbst als Staat und damit als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten vorhanden ist; geht er zugrunde, so kann er sich nicht mehr nach ihnen richten. Ebensowenig kann er sich nach Völkergewohnheitsrechtssätzen richten, deren Verbindlichkeit von ihm, solange er bestand, anerkannt wurden. Daß Völkergewohnheitsrecht insbesondere keinesfalls den einmaligen historischen Akt des Staatsunterganges regeln kann, ergibt sich zudem gedanklich von selbst.

Die Begründung des Satzes, daß der Staat trotz der Staatsumwälzung vor wie nach der Revolution völkerrechtlich das gleiche Rechtssubjekt darstellt, kann also hier nicht in der Weise gegeben werden, die die Wiener Schule aufzeigt. Mit Heller[4]) ist hier festzustellen: Entstehung und Untergang des Staates sind grundsätzlich vom Völkerrecht nicht geregelt, sondern regeln ihrerseits das Völkerrecht. Ob Staatsuntergang vorliegt oder nicht vorliegt, kann aus positiven Völkerrechtssätzen keinesfalls entnommen werden, also auch nicht im Falle der Staatsumwälzung.

III. Identität im Staatsrecht.

Die Begründung des aus der Staatenpraxis ersichtlichen Völkerrechtssatzes von der Staatsidentität trotz verfassungswidrigen Regierungswechsels ergibt sich nach der hier vertretenen Völkerrechtsauffassung vielmehr daraus, daß auch staatsrechtlich der Staat vor und nach der Staatsumwälzung identisch ist.

Die Vertreter der „reinen Rechtslehre" gehen davon aus, daß staatsrechtlich im Falle der Staatsumwälzung der Staat untergeht. Zur Begründung dieser Auffassung schreibt z. B. Rauschenberger[5]):

[4]) „Die Souveränität", S. 153; so auch v. Liszt-Fleischmann a.aO., S. 89, und Hatschek in „Völkerrecht", S. 144.

[5]) a.a.O., S. 124; ebenso auch Merkel: „Das Problem der Rechtskontinuität", S. 511, Guggenheim: „Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel", S. 17, und Sander a.a.O., S. 163.

„Wenn sich jemand mit Gewalt in den Besitz des höchsten Rechtes setzt, wozu er nach der bisherigen Rechtsordnung unberechtigt ist, so setzt er an die Stelle der alten Ordnung eine neue Ordnung. Diese neue Ordnung tritt alsbald an die Stelle der alten, weil eine Volksgemeinschaft niemals längere Zeit ohne staatliche Ordnung bestehen kann, weil der Zwang der Verhältnisse alsbald zur Bildung eines neuen Staates führt. Man kann aber aus der Notwendigkeit des Bestehens einer staatlichen Ordnung als solcher niemals schließen, daß der konkrete Staat immer derselbe bleibe. Während alles andere Recht ein Erzeugnis des Staates ist, während allem sonstigen Recht gegenüber der Staat das prius ist, ist die Verfassung eines Staates notwendig mit diesem selbst gegeben. Keines kann ohne das andere bestehen. Wer daher die Verfassung eines Staates umstürzt, zerstört diesen selbst . . . Ohne Verfassung kein Staat!"

Die Ansicht Rauschenbergers entspricht im Ergebnis der heute im Staatsrecht fast völlig fallen gelassenen Legitimitätstheorie, wie sie z. B. Talleyrand 1815 auf dem Wiener Kongreß vertrat[6]). Die Legitimitätstheorie besagte, essentiale der Staatsgewalt sei ihre „Legitimität"; sie müsse seit Entstehung des Staates rechtmäßig von einem ihrer Träger auf den anderen übergegangen sein. Bei Verfassungsbruch dagegen übernehme die neue Staatsregierung eine neue Staatsgewalt in einem neuen Staate; der alte Staat aber ging zugleich mit seiner Staatsgewalt unter.

Diese staatsrechtliche Auffassung, daß der Staat im Falle einer Staatsumwälzung untergehe, wurde schon im Altertum von Aristoteles vertreten. Bis heute zählen zahlreiche Staatsrechtslehrer zu ihren Anhängern. So lehrt z. B. Giese[7]), daß zwischen dem deutschen Reiche vor und nach der Novemberrevolution von 1918 keine Identität vorliege; aus dem Unrecht des Verfassungsbruches könne niemals neues Recht entstanden sein, mit seiner Rechtsordnung mußte daher auch der Staat selbst zugrunde gehen. Mit der neuen Rechtsorgnung sei daher ein neuer Staat, ein zweites deutsches Reich entstanden.

---

[6]) Vgl. Helfritz: „Allgemeines Staatsrecht", S. 67/68.

[7]) Kommentar zur Reichsverfassung; dort auch Zitate aus zahlreichen Schriften gleicher Auffassung.

Der geschilderten Auffassung, die, wie erwähnt, im Grunde auch der Begründung des Völkerrechtssatzes von der Staatsidentität durch die Wiener Rechtsschule als Ausgangspunkt dient, wird in der Literatur von zahlreichen Schriftstellern widersprochen. Schon Hugo Grotius[8]) trat ihr entgegen und berichtet auch:

„Dixit Isokrates et post eum Julianus Imperator civitates esse immortales".

In scharfer Auseinandersetzung mit der Wiener Schule vertritt den Standpunkt der staatsrechtlichen Identität vor und nach der Staatsumwälzung besonders auch Heller[9]). In Anlehnung an die Lehre des Jean Bodin führt er aus, der Untergang der Rechtsordnung sei keineswegs gleichbedeutend mit dem Untergange des Staates, denn dieser sei „legibus soluta" und könne auch wider das Gesetz Recht zur Entstehung bringen; so erkläre sich z. B. die Lehre vom fehlerhaften Staatsakt. Trotz Staatsumwälzung und Bruch der bisherigen Rechtsordnung müsse daher der Staat selbst als erhalten geblieben angesehen werden. Entgegen der Auffassung von Giese wird von der Mehrzahl der deutschen Staatsrechtslehrer[10]) und auch vom Reichsgericht[11]) zwischen dem deutschen Reich vor und nach der Staatsumwälzung von 1918 Identität angenommen.

Daß die geschilderte Auffassung, der Staat gehe in der Staatsumwälzung nicht unter, sondern bleibe erhalten, der Wirklichkeit entspricht, ergibt auch eine Untersuchung der in den Fällen von Staatsumwälzung regelmäßig festzustellenden tatsächlichen Verhältnisse. Niemals ist im Leben des Staates, wie das z. B. Rauschenberger[12]) behauptet, in der Ausübung der Staatsgewalt eine „Zäsur" festzustellen; es gibt vielmehr, gelangt eine neue Staatsregierung in den Besitz der Staatsgewalt, keinen Augenblick, in dem im Staate überhaupt keine Rechtsordnung besteht. Solange die frühere Regierung noch mit den Revolutionären um ihre Machtstellung kämpft, muß sie als die Trägerin der Staatsgewalt, die Rechtsordnung,

[8]) „De jure belli ac pacis". II. Kap. 9, § 3.

[9]) a.a.O., vor allem im ersten Kapitel passim; ähnlich Carl Schmitt: „Verfassungslehre", S. 93 f.

[10]) So z. B. Anschütz a.a.O.

[11]) Vgl. Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen, Bd. 54, S. 149: „Die Revolution hat die bestehenden Staatsbehörden nicht beseitigt".

[12]) a.a.O., S. 123.

auf Grund deren sie herrscht, als bestehend betrachtet werden; denn gelingt es ihr, die Revolution, sei es auch nach lange unentschiedenem Kampfe, niederzuringen, so ist die alte Rechtsordnung unversehrt bestehen geblieben. In diesem Falle ist auch der Versuch, eine neue Rechtsordnung zu schaffen, nach ihren Gesetzesbestimmungen zu beurteilen und wird demnach als Hochverrat angesehen und bestraft werden. Kommt dagegen die neue, von den Revolutionären gebildete Staatsregierung in den Besitz der Staatsgewalt, so ist zwar damit die bisherige Rechtsordnung jedenfalls in ihren staatsrechtlichen Bestimmungen beseitigt. Alle übrigen Zweige des innerstaatlichen Rechts bleiben dagegen zunächst regelmäßig unverändert bestehen; erst die fast immer wichtige Neuerungen bringende Revolutionsgesetzgebung setzt sich dann mit den bisher geltenden Gesetzen auseinander, die sie entweder aufhebt oder aber weiter in Geltung beläßt. Daß dagegen durch die Staatsumwälzung unmittelbar die gesamte bisherige Rechtsordnung ihre Gültigkeit verliert, läßt sich in keinem der historischen Fälle von Staatsumwälzung nachweisen.

IV. Anlehnung des Völkerrechts an das innerstaatliche Recht.

Da also angenommen werden kann, daß staatsrechtlich die Identität trotz der Staatsumwälzung gewahrt bleibt, ergibt sich nunmehr auch die Möglichkeit einer der hier angenommenen Völkerrechtsauffassung entsprechenden Begründung des Satzes von der völkerrechtlichen Identität des Staates vor und nach der Revolution. Das Völkerrecht setzt nach der hier vertretenen Einstellung zum Völkerrecht das Bestehen der Staaten voraus, schließt also insofern an die innerstaatliche Staatsrechtsordnung an. Demnach bleibt, liegt staatsrechtlich Identität vor, notwendigerweise auch völkerrechtlich der Staat bestehen. Die Geltung des Völkergewohnheitsrechtssatzes, dessen Begründung hier zu geben war, ergibt sich also aus der Feststellung, daß auch staatsrechtlich kein Staatsuntergang, sondern Staatsidentität vorliegt.

Diese Ansicht vertritt auch der Völkerrechtslehrer Anzilotti[13]):

---

[13]) a.a.O., S. 136/137

„Das Völkerrecht lehnt sich an die Rechtsordnung des Staates an; es bezieht sich nicht auf eine auf einem bestimmten Gebiet lebende Bevölkerung, sondern auf einen organisierten Gesellschaftsverband, d. h. eine rechtliche Ordnung, die imstande ist, den in den Völkerrechtsnormen zum Ausdruck gebrachten Willen greifbar zu verwirklichen. Wenn diese Ordnung aufhört, erlischt auch das Völkerrechtssubjekt. Was diesen Fall von dem des Regierungswechsels unterscheidet, ist, daß hier die Rechtsordnung, wenn auch in sehr veränderter Form, andauert, bei jenem dagegen nicht".

Ebenso schreibt der englische Völkerrechtslehrer Hall[14]):

„The personal identity is so long retained as the corporatet person undergoes no change which essentally modifies it from the point of view of its international relations. It flows nesessarily from this principle that internal changes have no influence upon the identity of a state".

Zusammenfassend läßt sich also sagen: Der Staat, der im Wege einer Staatsumwälzung seine Regierung wechselt, bleibt staatsrechtlich und darum auch völkerrechtlich als das gleiche Rechtssubjekt erhalten.

b) Folgen der völkerrechtlichen Identität.

Die Feststellung, daß völkerrechtlich nach der Staatsumwälzung nicht Staatensukzession, sondern Staatsidentität vorliegt, kann demnach den folgenden weiteren Untersuchungen zugrunde gelegt werden. Denn nachdem zunächst festgestellt ist, daß der Staat eine völkerrechtliche Stellung behält und nicht etwa als neues Völkerrechtssubjekt eine neue völkerrechtliche Stellung begründen muß, ist nunmehr zu untersuchen, inwieweit sich durch die Staatsumwälzung für die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates Aenderungen ergeben. Eine Anzahl Feststellungen, die sich aus dem nachgewiesenen Weiterbestehen der Völkerrechtssubjektivität des Staates unmittelbar ergeben und keiner Aenderung unterworfen sein können, sind jedoch schon hier vorweg zu nehmen:

Daraus, daß der Staat bestehen bleibt, ergibt sich zunächst, daß die Mitglieder seines Staatsvolkes auch weiterhin

[14]) „A treatise of international law", S. 20/21.

völkerrechtlich als seine Staatsangehörigen zu betrachten sind. Auch ihre Nachkommen werden entsprechend den innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen Träger der gleichen Staatsangehörigkeit. Auch die nicht im Staatsgebiet selbst lebenden Staatsangehörigen behalten trotz der Staatsumwälzung ihre bisherige Staatsangehörigkeit; sie werden keinesfalls heimatlos, ihr Personalstatut richtet sich vielmehr nach wie vor nach den Gesetzen ihres Heimatstaates.

Da der Staat bestehen bleibt, ergibt sich ferner, daß das bisherige Staatseigentum, auch soweit es sich außerhalb des Staatsgebietes befindet, weiterhin dem von der Staatsumwälzung betroffenen Staate gehört. Insbesondere bleiben die Grundstücke und beweglichen Sachen, die im Auslande den diplomatischen und konsularischen Vertretungen des Staates dienen und darum regelmäßig auch privatrechtlich dem Staate gehören, weiterhin sein Eigentum; es geht nicht an, sie wegen der Staatsumwälzung für herrenlos geworden zu betrachten.

Es entspricht ferner der Identität des Staates, daß der Kriegszustand, in dem sich etwa ein von einer Staatsumwälzung betroffener Staat anderen Staaten gegenüber befindet, andauert; da nicht die gestürzte Regierung, sondern der Staat selbst von den feindlichen Staaten bekriegt wurde, ist bei Weiterbestehen des Staates jeder Regierungswechsel, auch der Regierungswechsel im Wege der Staatsumwälzung, auf die Fortdauer des Krieges ohne Einfluß. Die Beispiele aus der Staatenpraxis, etwa die französische Revolution von 1870 und die deutsche Staatsumwälzung von 1918, beweisen die Richtigkeit dieser Feststellung; der Krieg dauert zunächst unverändert fort, erst die neue Regierung kann durch Friedensverhandlungen den Kriegszustand beenden.

Endlich ergibt die Feststellung, daß der Staat bestehen bleibt, die Möglichkeit, im allgemeinen das Fortbestehen aller den Staat selbst und nicht nur seine bisherige Regierung bindenden Staatsverträge festzustellen. Die besonderen Einwirkungen einer Staatsumwälzung auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere die Völkerrechtsverträge des betroffenen Staates sollen im einzelnen weiter unten dargestellt werden; aus der Feststellung der Staatsidentität ergibt sich unmittelbar zunächst nur die eben getroffene allgemeine Feststellung.

---

3. Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Staates nach der Staatsumwälzung.

Nachdem festgestellt wurde, daß dem Staat überhaupt eine völkerrechtliche Stellung erhalten bleibt, ist im folgenden zu untersuchen, inwieweit die Staatsumwälzung in der völkerrechtlichen Stellung des betroffenen Staates Veränderungen hervorruft.

a) Weiterbestehen völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit.

Als wichtigste Veränderung wird nun von einer Lehrmeinung behauptet, der Staat verliere durch die Staatsumwälzung seine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit. Nachdem die frühere Regierung, die mit den anderen Staaten als Vertreterin des Staates zusammen gearbeitet hatte und von den Drittstaaten als Staatsorgan anerkannt war, weggefallen sei, habe der Staat keine von den anderen Staaten anerkannte Regierung und sei aus diesem Grunde im zwischenstaatlichen Verkehr, d. h. völkerrechtlich nicht handlungsfähig.

I. Darstellung abweichender Ansichten.

So schreibt etwa Spiropulos[1]):

> „Es ist ganz allgemein üblich geworden, daß die Handlungsfähigkeit von Staaten, deren Regierung nicht anerkannt ist, als vorläufig aufgehoben betrachtet wird".

Wie Spiropulos stellen auch eine Anzahl anderer Schriftsteller, z. B. Strupp[2]) und Holt-Ferneck[3]), das Bestehen eines derartigen Völkergewohnheitsrechtssatzes fest. Dieser wird, während ihn Spiropulos als inkonsequent bekämpft, z. B. von Knubben[4]), für durchaus konsequent gehalten und verteidigt. Dieser schreibt:

> „Wenn ein Wechsel der Regierung oder gar der Regierungsform eines Staates anderen Staaten nicht genehm war bzw. ist, so haben sie gewohnheitsmäßig die gewiß auch von politischen und anderen metavölkerrechtlichen

[1]) a.a.O., S. 11/12.
[2]) Artikel „Regierungsform" im Wörterb. d. Völkerr., Bd. 2, S. 341.
[3]) a.a.O., Bd. 1, S. 195, Bd. 2, S. 8.
[4]) „Die Subjekte des Völkerrechts", S. 321, 322.

Motiven, oder nicht zuletzt auch gerade von der opinio juris gentium sive necessitatis getragenen Praxis entwickelt, jene Staaten als nicht mehr wie bisher für voll oder nur in solchem Umfange beschränkt, sondern als nur noch beschränkt, bzw. noch weiter beschränkt oder überhaupt nicht mehr völkerrechtlich rechtsfähig bzw. handlungsfähig gelten zu lassen und zu behandeln. Dies ist auch durchaus nicht unlogisch und durchaus keine Inkonsequenz".

In der Staatenpraxis läßt sich in der Tat häufig feststellen, daß die Staaten nach Staatsumwälzungen den betroffenen Staaten keine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zusprechen. Das beweist z. B. die Einstellung der Staaten gegenüber Rußland unter seiner bolschewistischen Regierung. In dem Gutachten einer mit namhaften Gelehrten verschiedener Staatsangehörigkeit besetzten Juristenkommission, das z. B. 1921 dem Verhalten der Mitgliedstaaten des Völkerbundes gegenüber Sowjetrußland in der Aland-Frage zugrunde gelegt wurde, heißt es[5]):

„La Russie reste une des parties contractentes des accords de 1856. Et ceci est tout a fait indépendant de la Question de savoir si le Gouvernement des Sowjets est ou non reconnu comme représentant de L'Etat russe. S'il ne l'est pas il ne peut tout au plus s'ogir que d'une simple interruption dans l'exercice de la capacité juridique de la Russie".

Wie schon an einzelnen Stellen der bisherigen Ausführungen ersichtlich, nötigt die Annahme, daß der Staat durch die Staatsumwälzung zunächst seine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit verliere, die Vertreter jener Auffassung, insbesondere auch die Staaten, die sich entsprechend verhalten, zu einer weiteren Folgerung: Da, wie auch von jenen zugegeben werden muß, der Staat nicht fortdauernd handlungsunfähig bleibt, sondern früher oder später seine Gleichstellung unter den anderen Völkerrechtssubjekten wiedererlangt, ergibt sich die Notwendigkeit, den hierfür maßgeblichen Zeitpunkt festzustellen. Nach Ansicht der genannten Schriftsteller und auch der so verfahrenden Staatenpraxis ist dies der Zeitpunkt, in dem die neue Staatsregierung von den Drittstaaten formell anerkannt

[5]) Abgedruckt im Journal officielle des Völkerbundes 1921, Suplément spécial Nr. 3, S. 18.

wird. Diese „konstitutive Wirkung" der unten in anderem Zusammenhange zu erörternden Anerkennungsaktes findet sich auch bei Schriftstellern, die eine geminderte Handlungsfähigkeit nicht ausdrücklich erwähnen[6]).

Das wichtigste Beispiel für die Auffassung einer durch die Staatsumwälzung geminderten Handlungsfähigkeit des Staates und einer dementsprechenden konstitutiven Wirkung der Regierungsanerkennung bietet die heute stark angegriffene englische und amerikanische Gerichtspraxis. Aus zahlreichen Urteilen spricht die erwähnte Grundauffassung: Der Staat, in welchem durch die Staatsumwälzung die bisherige Regierung beseitigt wurde und dessen Staatsgewalt seitdem von neuen Machthabern in Besitz gehalten wird, denen die Anerkennung als Staatsregierung seitens der Drittstaaten noch nicht gewährt wurde, hat kein völkerrechtlich handlungsfähiges Organ, ist also selbst nicht handlungsfähig. Erst durch die völkerrechtliche Anerkennung seiner Regierung erlangt er die Handlungsfähigkeit wieder, ja es tritt sogar eine ex tunc-Wirkung der Anerkennung insofern ein, als die Handlungen der neuen Regierung, die vor der Anerkennung liegen, nachträglich, „retroaktiv" dem Staate als Staatshandlungen zugerechnet werden. Eins der zahlreichen Beispiele bietet etwa der vielbesprochene Fall Luther gegen Sagor[7]), in welchem bezüglich einer Handlung der russischen Sowjetregierung in den beiden Instanzen verschieden entschieden wurde: In der ersten Instanz wurde die Handlung der russischen Regierung nicht als Staatsakt anerkannt, da diese völkerrechtlich von dem Staate, dessen Gericht den Spruch fällte, noch nicht anerkannt war. Da jedoch die Anerkennung vor der Verhandlung des gleichen Rechtsstreites in zweiter Instanz erfolgte, wurde nunmehr die Regierungshandlung nachträglich als Staatshandlung betrachtet und der Rechtsstreit dementsprechend anders als in der Vorinstanz entschieden.

II. Der Begriff der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit.

Die Stellungnahme zu dieser Auffassung bedingt es, im folgenden zunächst den Begriff der völkerrechtlichen Hand-

[6]) Siehe z. B. Hold-Ferneck a.a.O.: „Die Anerkennung der Regierung gewährt dem Staat die Handlungsfähigkeit".

[7]) Vgl. z. B. die Darstellung des Falles durch Mendelsohn-Bartholdy im „Wört. d. Völkerr.", Bd. 1, S. 857.

lungsfähigkeit näher zu erörtern. Es entsteht die Frage, ob die Völkerrechtssubjekte in mehrere Gruppen von verschieden handlungsfähigen Rechtspersönlichkeiten zerfallen oder ob alle Völkerrechtssubjekte den gleichen Grad von Handlungsfähigkeit besitzen.

Die Beantwortung der Frage hängt eng mit der im Völkerrecht viel umstrittenen Frage der Staatssouveränität zusammen. Nach herrschender Lehre[8]) zerfallen je nach dem Grade der Souveränität die Völkerrechtssubjekte in solche mit voller oder bechränkter Handlungsfähigkeit; die Fälle der Souveränität und der Staatenverbindungen gelten für letztere als die vornehmlichen Anwendungsfälle.

Nach dem hier eingenommenen Standpunkte, daß das Völkerrecht das von den Staaten zur Regelung ihres Zusammenlebens freiwillig geschaffene Normensystem darstellt, ist auch zur Frage der Souveränität und den damit zusammenhängenden Streitpunkten bereits eine bestimmte Stellung gegeben. Die Souveränität der Völkerrechtssubjekte, das Nebeneinander-Bestehen einer Mehrzahl von selbständigen unabhängigen Staaten bildet die Voraussetzung des Völkerrechtes. Darum sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen,[9]) nur souveräne Staaten als Völkerrechtssubjekte zu betrachten; nur sie können den freien Willen entwickeln, sich der völkerrechtlichen Bindung zu unterwerfen, nur sie können darum Völkerrechtsschöpfer und Völkerrechtsträger zugleich sein. Die neuerdings etwa von Politis[10]) vertretene Ansicht, der Souveränitätsbegriff habe im modernen Völkerrecht keinen Platz mehr, ist also hier grundsätzlich zu verwerfen.

Daraus folgt, daß auch der nach der Staatsumwälzung weiter bestehende Staat souverän bleibt. Es fragt sich, ob ein souveräner Staat in seiner Handlungsfähigkeit beschränkt oder gar handlungsunfähig sein kann, oder ob nicht vielmehr alle souveränen Staaten, mithin auch der Staat, der von einer Staatsumwälzung betroffen wurde, völkerrechtlich den gleichen Grad von Handlungsfähigkeit besitzen.

Der Begriff der Handlungsfähigkeit entstammt der allgemeinen Rechtslehre. Aus ihr ist auch die Annahme, daß der

[8]) So z. B. Liszt-Fleischmann a.a.O., S. 94 f., und Kunz im Artikel „Handlungsfähigkeit" im „Wört. d. Völkerr.", Bd. 1, S. 520.

[9]) Eine treffende Begründung für deren Existenz gibt Heller a.a.O., S. 143.

[10]) In „Le problème des limitations de la souveränité".

Staat rechtlich als Einheit aufzufassen ist, abzuleiten. Der Staat ist ja an sich keine mit natürlichem Willen und natürlicher Handlungsfähigkeit ausgestattete Persönlichkeit; erst die Rechtsordnung erhebt ihn dazu, indem sie ihm als „juristische Person" rechtliche Fähigkeiten beilegt.

Auch im Völkerrecht, dessen Subjekte nur juristische, nie aber natürliche Personen[11]) sind, sind die Handlungen der Staaten, der Wille der Staaten u. ä. nicht von Natur aus gegeben, sondern nur aus juristischen Gedankenfolgen zu verstehen und herzuleiten. Das geschieht dadurch, daß dem Staate bestimmte Handlungen natürlicher Personen, deren Wille und Erklärungen als Staatswille, Staatshandlungen u.s.f. zugerechnet werden. Diese natürlichen Personen sind die „Organe" des Staates.

Somit sind Staatshandlungen regelmäßig auch Organhandlungen, Handlungsfähigkeit des Staates aber liegt dann vor, wenn bestimmte natürliche Personen oder Personenmehrheiten als Staatsorgane angesehen, ihre Handlungen also dem Staate zugerechnet werden. Handlungsunfähigkeit dagegen läge dann vor, wenn einem Staate das Vorhandensein handlungsfähiger Staatsorgane abzusprechen wäre.

Aus der herrschenden auch hier in der Einleitung zugrunde gelegten Auffassung über das rechtliche Wesen des Staates ergibt sich nun aber, daß in diesem Sinne, wie eben erläutert, ein handlungsunfähiger Staat eine Unmöglichkeit ist. Als notwendiges Erfordernis für das Bestehen eines Staates überhaupt ist das Bestehen einer Staatsgewalt gekennzeichnet worden. Die Staatsgewalt aber bedarf notwendigerweise eines Trägers in Form der Staatsregierung.[12]) Diese aber ist regelmäßig als ein Organ des Staates zu betrachten, ihre Handlungen dem Staate als Staatshandlungen zuzurechnen.

Solange also ein Staat besteht, ist in ihm eine Trägerin der Staatsgewalt, d. h. ein handlungsfähiges Staatsorgan vorhanden; auch der Staat selbst ist also bis zu seinem Untergange handlungsfähig. So entschied auch in mehreren Fällen das deutsche Reichsgericht,[13]) indem es jeder Staatsregierung

---

[11]) So jedenfalls die herrschende Meinung. Auf die abweichende Ansicht einzelner Schriftsteller, z. B. Wilhelm Kaufmann, ist hier nicht einzugehen.

[12]) Der Begriff ist hier im weitesten Sinne aufzufassen!

[13]) Siehe RGSt., Bd. 53, S. 52 u. 65.

in Deutschland, die tatsächlich Regierungsgewalt ausübte, die Fähigkeit zusprach, für den Staat zu handeln.

Ergab staatsrechtliche Betrachtung, daß jeder Staat solange er besteht, notwendig im Besitz von Staatsorganen und darum handlungsfähig genannt werden muß, so fragt sich doch, ob auch im Völkerrecht notwendig Handlungsfähigkeit der Staaten angenommen werden muß. Müssen auch im zwischenstaatlichen Verkehr unbedingt die Handlungen der tatsächlichen Regierung eines Staates als Staatshandlungen angesehen werden, oder besteht die Möglichkeit, einen Staat als völkerrechtlich handlungsunfähig darzustellen, obgleich ihm staatsrechtlich durch seine Staatsregierung Handlungsfähigkeit gegeben ist?

Das Völkerrecht, dem die Staaten unterworfen sind, wurde nach der hier vertretenen Ansicht vom Wesen des Völkerrechts durch den Willen der Staaten selbst geschaffen. Da Staatswillen notwendigerweise Organwillen ist, sind auch bei der Schaffung des Völkerrechtes Staatsorgane, d. h. die Staatsregierungen beteiligt; so entstehen z. B. die rechtssetzenden völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen den Staaten durch Vereinbarungen der Staatsregierungen, deren Einwilligung in die vom Staate zu übernehmenden völkerrechtlichen Bindungen dem Staate als Unterwerfung unter das so geschaffene Völkerrecht zugerechnet wird. Jeder Staat, der sich selbst zum Völkerrechtssubjekt gemacht hat, indem er mit andern Staaten gemeinsam Völkerrecht schuf, hat sich selbst dem Völkergewohnheitsrechtssatz unterworfen, daß regelmäßig Regierungshandlungen auch völkerrechtlich den Staaten als Staatshandlungen zuzurechnen sind. Ebenso wie er für sich selbst das aus diesem Gewohnheitssatz entspringende Recht in Anspruch nimmt, durch seine Staatsregierung am Völkerrechtsverkehr teilnehmen zu können, muß er auch den andern Staaten das Recht gewähren, Handlungen ihrer Regierungen als Staatshandlungen zugerechnet zu bekommen und so durch ihre jeweiligen Träger der Staatsgewalt völkerrechtlich handlungsfähig anerkannt zu werden.

Für den Begriff der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit ergibt sich somit, daß er zunächst bei Eintritt in die Reihe der Völkerrechtssubjekte jedem Staate zugesprochen werden muß. Rechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit fallen also im Völkerrecht zusammen, solange die Staaten als Völkerrechts-

subjekte bestehen bleiben, bleiben sie notwendig auch völkerrechtlich handlungsfähig. Sie können freilich ihre Handlungsfähigkeit freiwillig durch Vereinbarungen und sonstige Völkerrechtsunterwerfungen einzelnen oder allen anderen Staaten gegenüber beschränken, indem sie sich zu bestimmtem Tun oder Lassen verpflichten. Doch ist mit Anzilotti[18]) zu sagen:

> „Es scheint nicht angängig, die Begriffe beschränkte Rechtsfähigkeit und Handlungsfähigkeit auf unser Gebiet" (d. i. das Völkerrecht)" zu übertragen, da man hier eher von aus Vereinbarungen entstandenen Beschränkungen der Freiheit sprechen muß; es gibt hier keine handlungsunfähigen Rechtssubjekte im eigentlichen Sinne des Wortes, sondern solche Rechtssubjekte, die sich andern Rechtssubjekten gegenüber verpflichtet haben, sich gewisser Rechtshandlungen zu enthalten."

Das Ergebnis der Untersuchung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit eines Staates kann also dahingehend zusammengefaßt werden: Jedes Völkerrechtssubjekt weist grundsätzlich den gleichen Grad von Handlungsfähigkeit auf. Das Völkerrecht ist das Recht zwischen den Staaten, welche begrifflich niemals ohne bestimmte Staatsorgane und damit ohne Handlungsfähigkeit gedacht werden können. Die Staaten sind zuerst durch Handlungen ihrer Staatsregierungen in die Reihe der Völkerrechtssubjekte eingetreten, Regierungshandlungen wurden darum notwendig auch völkerrechtlich den Staaten als Staatshandlungen zugerechnet. Durch die Staatsregierungen sind und bleiben darum auch die Staaten völkerrechtlich handlungsfähig, solange sie bestehen. Daran können einzelne Beschränkungen im völkerrechtlichen Verkehr, den sich die Staaten — wiederum durch ihre Staatsregierungen — freiwillig unterwarfen, nichts ändern.

III. Begründung des Weiterbestehens.

Daraus aber ergibt sich nun, daß die oben geschilderte Ansicht, der Staat verliere durch die Staatsumwälzung seine völkerrechtliche Handlungsfähigkeit, obgleich er als Völkerrechtssubjekt erhalten bleibt abzulehnen ist. Die Existenz eines Völkerrechtssatzes, daß im Falle einer Staatsumwälzung zunächst die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des betroffenen Staates verloren gehe, ist nicht nur, wie Spiropoulos be-

[18]) a.a.O., S. 257.

hauptet, inkonsequent, sondern im Rahmen des Völkerrechtes überhaupt unmöglich. Es entfällt damit auch die Möglichkeit, dem Rechtsinstitut der Regierungsanerkennung durch die Drittstaaten so, wie geschildert, konstitutive Wirkung beizulegen und die völkerrechtliche Stellung des Staates von ihr abhängig zu machen. Mit Recht spricht Spiropoulos von der Auffassung konstitutiver Anerkennungswirkung, die den Staat nach der Staatsumwälzung zunächst handlungsunfähig und dann mit der Anerkennung „retroaktiv" wieder handlungsfähig werden läßt, als von dem „System der zwei Fiktionen".[15]) Auch Kunz[16]), Heilborn[17]) und Stille[18]) verwerfen die geschilderte Lehrmeinung ebenso wie die vorhin erwähnte Staatenpraxis, insbesondere die anglosaxone Gerichtspraxis.

> „Die Unhaltbarkeit dieser Auffassung beweisen einmal die oft absurden Ergebnisse, zu denen die Gerichte gelangen, sowie die Tatsache, daß sie gezwungen sind, häufige Ausnahmen von der Regel zuzulassen, um nicht die fundamentalsten Grundsätze von Recht und Billigkeit zu verletzen."[19])

Der Staat bleibt also auch nach der Staatsumwälzung durch seine neue Staatsregierung völkerrechtlich handlungsfähig; ob er für seine neue Regierung die Anerkennung der Drittstaaten erlangt oder nicht, ist für seine Handlungsfähigkeit gleichgültig. Die Anerkennung hat insofern nicht konstitutiven, sondern lediglich deklaratorischen Charakter[20]).

b) Folgen des Weiterbestehens.

Die soeben gemachte Feststellung, daß der Staat auch nach der Staatsumwälzung völkerrechtlich handlungsfähig bleibt, ergibt für die Staatenpraxis wichtige Folgen. Denn sind kraft

---

[15]) a.a.O., S. 167/168.
[16]) a.a.O., S. 158.
[17]) „Anerkennung neuer Staaten", S. 14 am Ende, 15 und dortige Anmerkung.
[18]) „Die Rechtsstellung der de facto-Regierung in der englischen und amerikanischen Rechtsprechung", S. 80.
[19]) Stille ebenda.
[20]) Daß auch Bestimmungen der eben durch Staatsumwälzung gestürzten Staatsverfassung nicht fähig sind, einer neuen Staatsregierung und damit dem Staate die Handlungsfähigkeit zu nehmen, beweist z. B. bezgl. Art. 10 der peruianischen Verfassung von 1860 ein Schiedsspruch des französisch-chilenischen Schiedsgerichtes. Vgl. dazu Noël-Henry: „Les Gouvernements de fait devant le juge". S. 207, Anm. 569.

Völkerrechts alle Handlungen der neuen Staatsregierung auch völkerrechtlich dem Staate als Staatshandlungen zuzurechnen, so müssen sie auch von den anderen Staaten, die dem Völkerrecht unterworfen sind, als solche anerkannt werden.

Die Pflicht der Staaten, Regierungshandlungen als Staatshandlungen anzuerkennen, darf freilich nicht als Pflicht der Staaten, die neue, aus der Staatsumwälzung entstandene Regierung anzuerkennen, aufgefaßt werden. Die Anerkennung der Regierung, auf die an späterer Stelle einzugehen ist, hat im Völkerrecht, wie schon ausgeführt, nicht die Bedeutung, daß durch sie die Regierung eines Staates erst zur Regierung wird; dieser konstitutive Charakter mußte ihr abgesprochen werden. Ihre rechtliche Bedeutung ist vielmehr weniger weitgehend, die Frage nach der Pflicht der anderen Staaten, sie dem von der Staatsumwälzung betroffenen Staate gegenüber auszusprechen, von der Pflicht, die Handlungen der neuen Regierung als Staatshandlungen anzuerkennen, zu unterscheiden.

Versagt ein Staat den Regierungshandlungen, die von einer Revolutionsregierung ausgehen, die Anerkennungen als Staatshandlungen, so verstößt er damit gegen einen Satz des Völkerrechts. Es ist also richtig, wenn Stille, Spiropoulos und andere Schriftsteller die oben geschilderte Staatenpraxis, insbesondere auch die Gerichtspraxis in England und den Vereinigten Staaten für völkerrechtswidrig erklären. Wie alle andern Staatsorgane trifft auch die Gerichte eines Staates die Pflicht, gemäß dem Völkerrechte zu handeln, dem sich der Staat unterworfen hat. Erklären sie daher einen Staat nach einer erfolgreichen Staatsumwälzung für handlungsunfähig und die Handlungen seiner neuen Regierung für unerhebliche Akte von Privatpersonen, so ist dadurch das Völkerrecht verletzt.[21])

Völkerrechtswidrige Handlungen der Staaten und ihrer Organe in der geschilderten Art, d. h. Nichtanerkennung von Einzelhandlungen und der Handlungsfähigkeit der neuen Regierung überhaupt, sind in der Staatenpraxis häufig festzustellen. Insbesondere werden häufig solche Regierungshandlungen, die für den internationalen Verkehr von Wichtigkeit sind, nicht als Staatenhandlungen anerkannt. Pässe und Visa,

[21]) Die Völkerrechtswidrigkeit der Gerichtsurteile entspringt freilich meistens völkerrechtswidriger Gesetzgebung, da sich die Richter lediglich an die für ihr Verhalten bestimmenden Staatsgesetze zu halten haben.

Schiffspapiere und sonstige Ausweise, die von der neuen Regierung ausgestellt wurden, werden häufig als nicht ordnungsgemäß zurückgewiesen. Solches widerspricht, wie nachgewiesen, dem Völkerrecht.

In gleich völkerrechtswidriger Weise wird der neuen Staatsregierung häufig der Schutz der Staatsangehörigen versagt. Ein Beispiel aus der Staatenpraxis bietet hierfür Artikel 10 des Spitzbergen-Vertrages:[22])

> „Bis die Anerkennung einer russischen Regierung seitens der hohen vertragschließenden Teile Rußlands Gelegenheit gibt, dem vorstehenden Vertrage beizutreten, sollen russische Staatsangehörige und Gesellschaften dieselben Rechte haben, wie die Staatsangehörigen der hohen vertragschließenden Teile. Forderungen, die sie etwa . . . . geltend zu machen haben, werden unter den in diesem Vertrage festgesetzten Bedingungen durch die dänische Regierung vorgebracht, die ihre guten Dienste zu diesem Zwecke zusagt."

Mit Recht hat, wie Heilborn[23]) berichtet, die Sowjetregierung gegen diese Uebergehung ihrer Rechte durch die getroffene Regelung Einspruch erhoben.

Die Pflicht der Staaten, die Handlungsfähigkeit des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates anzuerkennen, macht es ferner notwendig, ihn zum Schutze des Staatseigentumes, welches, wie oben nachgewiesen, ja nach wie vor Staatseigentum geblieben ist, zuzulassen. Der Schutz des Staatseigentumes aber ist besonders für Gerichtsverhandlungen von Wichtigkeit. Häufig wird der neuen Staatsregierung vor den Gerichten der Drittstaaten die Möglichkeit genommen, das Eigentum des von ihr beherrschten Staates zu schützen.

Nach Völkergewohnheitsrecht besteht für fremdes Staatseigentum, das sich im Gebiete anderer Staaten befindet, das Vorrecht der Exterritorialität; die fremde Regierung darf dieses Recht geltend machen, sodaß die Inanspruchnahme des fremden Staatseigentumes durch Pfändung oder vorläufige Beschlagnahme ausgeschlossen ist. Die Geltendmachung dieses Rechtes bedingt nun aber, daß die fremde Staatsregierung überhaupt als solche vor dem Gerichte auftreten darf, m. a.W., daß ihr Prozeßfähigkeit zugebilligt wird.

---

[22]) Abgedruckt Reichsgesetzblatt 1925 II, S. 770.

[23]) Artikel „Spitzbergen" im „Wörterb. d. Völkerr.", S. 569 (B. II).

Die Fähigkeit, vor Gericht als Kläger aufzutreten oder in Prozessen über Staatseigentum das Immunitäts-Privileg geltend zu machen, wird in der Staatenpraxis den Revolutionsregierungen häufig abgesprochen. Insbesondere haben gegenüber der Sowjetregierung amerikanische Gerichte regelmäßig den Standpunkt vertreten, bevor die politische Behörde ihres Landes die Sowjetregierung nicht als russische Staatsregierung anerkannt habe, könne sie auch vor Gericht nicht als solche anerkannt und zum Schutz des russischen Staatseigentums befugt betrachtet werden.[24]) Nach dem hier eingenommenen Standpunkte widerspricht diese Einstellung dem geltenden Völkerrecht. Die neue Staatsregierung ist tatsächlich Organ ihres Staates, staatsrechtlich wie völkerrechtlich; auch der Schutz des Staatseigentums gehört daher in den Bereich ihrer Tätigkeit. Befindet sich solches im Ausland, so geht es nicht an, ein „legal vacuum" anzunehmen und es vor den Gerichten der Staaten, die die neue Staatsregierung noch nicht anerkannt haben, schutzlos zu lassen. Der neuen Staatsregierung ist also regelmäßig, wie insbesondere Stille[25]) fordert, Prozeßfähigkeit auch schon vor ihrer Anerkennung durch die Landesbehörden zuzusprechen. Allerdings wird mit Noël-Henry[26]) zwischen Prozessen mit und ohne politische Bedeutung zu unterscheiden sein, und nur in letzteren Regierungsanerkennung durch die politischen Staatsbehörden vorhergehen dürfen.

Endlich entspricht dem Völkerrechtssatz, daß die Handlungsfähigkeit des Staates auch nach der Staatsumwälzung unverändert erhalten bleibt, dementsprechend also die Handlungen der neuen Staatsregierung auch völkerrechtlich als Staatshandlungen betrachtet werden müssen, daß auch die neuen Gesetze des Staates, die dieser sich nach der Staatsumwälzung gibt, im Ausland als Staatsgesetze betrachtet werden und die ihnen widersprechenden früheren Gesetze des Staates als beseitigt angesehen werden müssen. Die Anerkennung dieser Gesetze als Staatsgesetze darf nicht erst „retro-aktiv" nach der Regierungsanerkennung erfolgen, wie das etwa in einem französischen Urteil vom 30. April 1926 behauptet wird:[27])

---

[24]) Beispiele gibt Noël-Henry a.a.O., Anm. 259 u. 329.
[25]) a.a.O., S 93/95.
[26]) a.a.O., S. 90 ff.
[27]) Zitiert bei v. Stauffenberg: „Die Rechtsstellung der russischen Handelsvertretung", S. 38.

„La reconnaissance oblige les tribunaux dans les questions d'Etat, à appliquer dèsormais à ceux qui sont demeurés citoyens des républiques socialistes sowiétiques leur statut personnel tel qu'il a été défini par les lois soviétiques."

Vielmehr müssen die neuen Gesetze, sobald sie von der tatsächlichen neuen Regierung des Staates erlassen sind, auch in Drittstaaten anerkannt werden. Einzige Möglichkeit, ihre Anwendung zu unterlassen, bietet der ordre public[28]).

---

4. Der Einfluß der Staatsumwälzung auf das den Staat bindende Völkerrecht.

Der Fähigkeit des Staates, nach der Staatsumwälzung durch seine neue Staatsregierung auch völkerrechtlich zu beachtende neue Gesetze zu erlassen, entspringt die im folgenden zu behandelnde Fragestellung nach der Weitergeltung, Veränderung oder völligen Beseitigung der den Staat bindenden Völkerrechtssätze.

a) Abänderung des Völkerrechts durch innerstaatliches Recht.

Es ist hier grundsätzlich auf das Verhältnis einzugehen, in dem das Völkerrecht und das innerstaatliche Recht zueinander stehen, um die angedeuteten Fragen zu erklären, inwieweit eine Aenderung des innerstaatlichen Rechtes auf das Völkerrecht von Einfluß sein kann. Wie oben ausgeführt, stellt das Völkerrecht nur das Recht der Staaten im Verhältnis zueinander dar. Daraus ergibt sich, daß das Völkerrecht und das innerstaatliche Recht verschiedene Kreise von Lebensbeziehungen betreffen. Das Völkerrecht wendet sich an die Staaten, für deren Verhalten es Regeln aufstellt. Dagegen wendet sich das innerstaatliche Recht an die Organe und Bürger des einzelnen Staates. Es berechtigt und verpflichtet nur diese, während das Völkerrecht nur den Staaten selbst Rechte und Pflichten zuspricht.

[28]) Vgl. dazu z. B. zwei Entscheidungen des Landgerichtes Hamburg, zitiert in der „Zeitschrift für Ostrecht", 1925, S. 165 ff.

Das Völkerrecht und das innerstaatliche Recht haben zwar, wie geschildert, verschiedene Normempfänger. Sie entspringen jedoch im Grunde der gleichen Wurzel, nämlich dem souveränen Willen des Staates.

Das Völkerrecht, durch das ein Staat sich gebunden hat, beruht auf freiwilliger Unterwerfung. Der Staat selbst hat es in Zusammenwirkung mit den anderen Staaten geschaffen, weil die Unterwerfung unter seine Norm seinen Interessen mehr entsprach, als ein rechtloser zwischenstaatlicher Zustand."

> „Die von der geschichtlichen Entwicklung geschaffene Voraussetzung des Völkerrechtes ist das heute gegebene Nebeneinander oder richtiger „Gegeneinander" selbständiger Staaten, deren Interessengegensätze Konflikte mit sich bringen. Die Vermeidung solcher Konflikte liegt im Interesse der Allgemeinheit und auch in dem des einzelnen Staates. Deshalb haben die Staaten freiwillig Bindungen für ihr Verhalten gegeneinander auf sich genommen, deren Gesamtheit Völkerrecht genannt wird."[1])

Eine Verpflichtung des Staates aus dem Völkerrecht wirkt sich nun so aus, daß der Staat als Gesetzgeber Rechtssätze innerstaatlicher Natur erläßt und so das, was er völkerrechtlich anderen Staaten zugesagt hat, ermöglicht. In Form der Staatengesetze erledigt der Staat die Verpflichtungen, die er als Vertragspartner anderer Staaten oder sonst als Völkerrechtssubjekt übernommen hat. Die innerstaatliche Rechtsordnung ist also notwendig so eingerichtet, daß die völkerrechtlichen Pflichten, die den Staat selbst binden, nicht durch innerstaatliches Recht in ihrer Erfüllung vereitelt werden. Die innerstaatliche Gesetzgebung ist damit im gewissen Sinne von der völkerrechtlichen Stellung des Staates abhängig.

Sie ist aber auch im anderen Sinne auf die völkerrechtliche Stellung des Staates von höchster Bedeutung. Aus ihr ergibt sich, wie weit ein Staat völkerrechtsgemäß oder völkerrechtswidrig handelt. Es ergibt sich aus ihr aber auch, da sich in ihr der Staatswille ausdrückt, inwieweit sich ein Staat allgemein dem Völkerrechte, soweit dieses nicht ausdrücklich vereinbart ist, unterworfen hat. Das Völkerrecht beruht ja auf der freiwilligen Unterwerfung der beteiligten Staaten. Dieser ent-

---

[1]) Vanselow: „Völkerrecht", S. 1.

spricht notwendigerweise eine Freiheit der Staaten, die Unterwerfung unter das Völkerrecht zu beenden und sich der durch die Staaten gebildeten Völkerrechtsgemeinschaft ebenso eigenmächtig wieder zu entziehen, wie sie sich ihr angeschlossen haben.

Die Ausgestaltung der innerstaatlichen Gesetzgebung ist demnach für die völkerrechtliche Stellung des Staates grundlegend wichtig. Weitergeltung, Veränderung oder völlige Beseitigung der den Staat bindenden Völkerrechtssätze kann sich aus ihr ergeben.

I. Völlige Lossagung vom Völkerrecht?

Mit der Untersuchung der letzten Frage, nämlich ob ein Staat durch die neue innerstaatliche Rechtssetzung, die der Staatsumwälzung folgt, die ihn bisher bindenden Völkerrechtssätze vollständig beseitigen kann, seien die folgenden Ausführungen über den Einfluß der nachrevolutionären Staatsgesetzgebung auf die völkerrechtliche Stellung des Staates begonnen. Es wurde bereits weiter oben aus der Freiwilligkeit, mit der sich der Staat dem Völkerrecht unterworfen hat, geschlossen, daß dem Staat auch das Ausscheiden aus der Völkerrechtsgemeinschaft und die Beseitigung aller völkerrechtlichen Bindungen freisteht.

Es leuchtet ohne weiteres ein, daß diese Feststellung rein rechtstheoretischer Natur ist. Im Leben der Völker wird die Möglichkeit, sämtliche Rechtsbeziehungen zu den anderen Staaten abzubrechen und sich hinter eine „chinesische Mauer" zurückzuziehen, keinem Staate jemals gegeben sein. Die weitgehende Verflechtung der Interessen aller Staaten der Erde, die hier oben der Entstehung des Völkerrechts zugrunde gelegt wurde, läßt von Jahr zu Jahr die Möglichkeit, daß ein Staat aus der Völkerrechtsgemeinschaft ausscheidet, zweifelhafter erscheinen. Die Abgeschlossenheit von jeder Beziehung zu anderen Staaten, die etwa Japan vor 1854 bis zu seinem Eintritt in völkerrechtliche Beziehungen mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika und den europäischen Mächten aufrecht erhalten konnte, erscheint in heutiger Zeit praktisch unmöglich. Ein Staat, der alle seine Rechtsbeziehungen zu anderen Staaten abbräche, würde im Zweifel sehr bald gezwungen werden, sie wieder aufzunehmen, oder doch von sich aus die

Notwendigkeit empfinden, mit den anderen Staaten erneut in völkerrechtlichen Verkehr zu treten. Einzig dann, wenn es einem Staate gelänge, so mächtig zu werden, daß er die anderen Staaten in ihrer Gesamtheit nicht zu fürchten brauchte, sondern sie sich einverleiben und seinem innerstaatlichen Rechte unterwerfen könnte, bestände die Möglichkeit, daß er sich von dem bestehenden Völkerrechte völlig lossagt. In diesem Falle wären freilich die Staaten nicht mehr souverän, es bestände vielmehr eine civitas maxima, in Form des innerstaatlichen Rechts der siegreichen Großmacht wäre die Rechtsordnung gegeben, die das Völkerrecht seinem Ende zuführen und ablösen würde.

Die hier geschilderte mögliche Entwicklung liegt vielleicht garnicht in so überaus weiter Ferne; schon die nur einem einzigen Staate bekannte Lösung technisch-physikalischer Probleme wie etwa der Atomzertrümmerung könnte sie herbeiführen. Solange jedoch die souveränen Staaten nebeneinander bestehen und ein Gleichgewicht der Kräfte vorhanden ist, das die Herrschaft eines einzigen Staates über die gesamte Erde unmöglich macht, muß festgestellt werden, daß kein Staat praktisch imstande ist, sich dem Völkerrecht völlig zu entziehen.

Es ist darum auch in der Geschichte der Staaten noch niemals der Fall zu verzeichnen, daß sich ein Staat, der überhaupt einmal in die Reihe der Völkerrechtssubjekte eintrat, vom Völkerrecht wieder vollständig lossagte. Auch Staatsumwälzungen, die gerade wegen einer allzu völkerrechtsfreundlichen Außenpolitik der gestürzten Regierung zur Entstehung einer bewußt national eingestellten neuen Staatsregierung führten, hatten niemals eine Gesetzgebung zur Folge, die allen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates, die die bisherige Regierung vor der Staatsumwälzung für diesen eingegangen war, zuwider gelaufen wäre. Nicht einmal die bolschewistische russische Revolution hatte die Lossagung Rußlands von all seinen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zur Folge, obwohl die kommunistische Gesetzgebung die gesamte bisherige Rechtsordnung Rußlands radikal beseitigte.

Vielmehr bleibt regelmäßig, wie sämtliche bisherigen Staatsumwälzungen der Weltgeschichte lehren, ein von einer Staatsumwälzung betroffener Staat auch nach der Revolution freiwillig Subjekt des Völkerrechtes und in rechtlich geregeltem Verkehr mit anderen Staaten. Sein Wille, weiterhin am

Völkerrechte teilzunehmen, wird meist schon dadurch zum Ausdruck kommen, daß er die anderen Völkerrechtssubjekte weiterhin als solche behandelt und achtet. In der Regel wird er sich des in solchen Fällen häufig angewendeten Völkerrechtsinstitutes der „Notifikation" bedienen und den anderen Staaten das Zustandekommen der neuen Staatsregierung von sich aus bekannt geben. Auch auf andere Weise, etwa durch Neuaufnahme oder Fortsetzung des diplomatischen Verkehrs, auf den unten noch ausführlicher eingegangen werden soll, oder durch Angebot und Abschluß neuer Staatsverträge ist der Hinweis darauf, daß der Staat weiterhin am Völkerrechte überhaupt teilzunehmen gewillt ist, möglich und üblich.

II. Abänderung von Völkergewohnheitsrecht.

Da der Staat das Völkerrecht, dem er sich vor der Staatsumwälzung unterworfen hatte, auch nach der Staatsumwälzung niemals durch neue innerstattliche Gesetzgebung im ganzen für sich unverbindlich erklärt, ist im folgenden zu untersuchen, ob die nachrevolutionäre neue Rechtsordnung des Staates vielleicht im einzelnen auf die den Staat bindenden Völkerrechtssätze verändernden Einfluß hat. Es sei darum im folgenden untersucht, inwieweit innerstaatliche Gesetzgebung das Völkergewohnheitsrecht und die Verpflichtungen aus den Völkerrechtsverträgen eines Staates verändern kann.

Der Einfluß des innerstaatlichen Rechts auf das Völkergewohnheitsrecht, das einen Staat bindet, ist wesentlich größer, als sein Einfluß auf vereinbartes Völkerrecht. Das Völkergewohnheitsrecht wird ja nur dadurch für einen Staat verbindlich, daß er es durch eine ständige Rechtsübung als geltendes Recht anerkennt und auch andere Staaten durch ihre Handlungen die gleiche Rechtsüberzeugung zu erkennen geben. Daß ein Staat sich an einen nicht ausdrücklich vereinbarten Völkerrechtssatz gebunden fühlt, wird vor allem auch aus seiner innerstaatlichen Gesetzgebung erkenntlich sein. Er kann jedoch die Anerkennung selbst dann, wenn er sie einmal durch dauernde Rechtsübung zu erkennen gab, widerrufen und darauf bezügliche innerstaatliche Rechtssätze jederzeit wieder abändern. Ein späteres ausdrückliches Nichtanerkennen, das aus dem Inhalt eines neuen Gesetzes hervorgeht, beseitigt

frühere stillschweigende Anerkennung eines Völkergewohnheitsrechtssatzes; denn auch für Völkerrechtssätze gilt ja der Satz der allgemeinen Rechtslehre: Lex posterior derogat priori.

Die Ansicht, daß Völkergewohnheitsrecht einen Staat nur dann bindet, wenn und so lange er es durch Rechtsübung anerkennt, ist in der internationalen völkerrechtlichen Literatur ebenso wie in der Staatenpraxis unbestritten. Ein häufig erwähnter Fall aus der Völkerrechtspraxis, in dem ein englisches Gericht den Grundsatz, daß nur anerkanntes Völkergewohnheitsrecht einen Staat bindet, zur ausdrücklichen Anwendung brachte, ist z. B. der Fall des Dampfers „Frankonia"[2]).

Für die nach der Staatsumwälzung mögliche neue Staatsgesetzgebung sind folgende Möglichkeiten der Einstellung zu dem bisher den Staat bindenden Völkergewohnheitsrecht gegeben: Entweder auch die neue Rechtsordnung übernimmt die bisher geltende Anerkennung der Sätze des Völkergewohnheitsrechts; das wird etwa darin zum Ausdruck kommen, daß alle innerstaatlichen Gesetze, die bisher auf die internationalen Beziehungen der Staatsorgane und der einzelnen Staatsbürger von Einfluß waren, unverändert bleiben und trotz der Staatsumwälzung weiter gelten. Oder aber die neue Staatsgesetzgebung bringt wesentliche Aenderungen auch der für den Verkehr mit dem Ausland wichtigen innerstaatlichen Rechtssätze mit sich, aus denen sich eine neue Einstellung des Staates zu dem bisher geltenden Völkergewohnheitsrecht ergibt.

In der Staatenpraxis ist es häufig, daß die Revolutionsgesetzgebung zum Völkerrecht insgesamt, und zwar meist bereits in der neuen Staatsverfassung, programmatisch Stellung nimmt. So enthalten beispielsweise die deutsche[3]) und die österreichische[4]) Verfassungsurkunde ausdrücklich ein „Bekenntnis zum Völkerrecht", d. h. insbesondere auch zu dem bisher anerkannten Völkergewohnheitsrecht. Dagegen lehnt die russische Revolutionsgesetzgebung nach einer Mitteilung von Korowin[5]) allgemein die Bindung an irgend welches Völkergewohnheitsrecht ab.

---

[2]) Siehe die Darstellung des Falles von Wehberg im „Wörterbuch des Völkerrechts", Bd. I, S. 325.
[3]) Art. 4 Reichsverfassung.
[4]) Art. 9 der Bundesverfsasung der Republik Oesterreich.
[5]) „Das Völkerrecht der Uebergangszeit" v. Metzler, S. 7.

Die Bedeutung derartiger allgemeiner Festlegungen ist freilich nur gering; denn ebenso wie z. B. Artikel 4 RV. durch eine Verfassungsänderung aufgehoben werden kann, können auch dann, wenn er bestehen bleibt, neue Gesetze des Reiches bisher anerkanntes Völkergewohnheitsrecht hinfällig machen, ohne daß sich das Reich dadurch einer Völkerrechtsverletzung oder einer Verfassungsverletzung schuldig macht[6]), denn da nur die allgemein anerkannten Sätze des Völkerrechts in der Reichsverfassung erwähnt sind, sind nach herrschender Lehre[7]) nur auch vom deutschen Reich anerkannte Sätze des Völkergewohnheitsrechtes durch Artikel 4 RV. geschützt. Sobald aber ein deutsches Gesetz, das neu ergeht, zum Ausdruck bringt, daß Deutschland den betreffenden Satz des Völkergewohnheitsrechtes nicht mehr anerkennt, gehört dieser nicht mehr zu den „allgemein anerkannten Sätzen des Völkerrechts".

Neben derartiger allgemeiner Stellungnahme zum Völkergewohnheitsrecht enthalten die neuen Staatsgesetze Bestimmungen, die von Einfluß auf nur einzelne Sätze des Völkergewohnheitsrechtes sind; sie vermögen die Zahl dieser Rechtssätze zu vergrößern oder zu verkleinern und sind darum auf die allgemeine völkerrechtliche Stellung des Staates von erheblichem Einfluß.

Es ist freilich auch möglich, daß durch neue innerstaatliche Gesetze der Staat gegen für ihn weiter geltendes Völkergewohnheitsrecht verstößt. Im allgemeinen wird zwar dann, wenn ein Staat sich nicht mehr an einen ihn bisher bindenden Völkergewohnheitsrechtssatz hält, eine Derogation dieses Satzes vorliegen; es ist jedoch auch möglich, daß sich aus dem gesamten Verhalten des Staates ergibt, daß er einen Völkergewohnheitsrechtssatz, den er in einem Falle, etwa durch ein Ausnahmegesetz, verletzt hat, für sich weiter als bindend betrachtet. Es gibt nur zwei Möglichkeiten für den Staat, nämlich entweder Anerkennung eines Völkerrechtssatzes in allen Fällen oder Nichtanerkennung. Macht er dagegen lediglich eine Ausnahme, indem er in Einzelfällen das von ihm sonst anerkannte Völkerrecht mißachtet, so handelt er völkerrechtswidrig. So läge beispielsweise, beraubte ein Staat nur die Ver-

[6]) So Fleischmann Art. „Einfluß des Völkerrechts auf das innerstaatliche Recht" im „Handbuch des deutschen Staatsrechts", S. 221.

[7]) Siehe z. B. die Anm. der Kommentare von Anschütz, Giese und Pötzsch-Heffter zu Art. 4 RV.

treter einzelner auswärtiger Staaten der diplomatischen Vorrechte, die er selbst für sich in Anspruch nimmt und auch den Vertretern anderer Staaten weiterhin gewährt, besteht nicht eine ganz bestimmte Berechtigung zu diesem Vorgehen, eine Verletzung des Völkergewohnheitsrechtes vor. Verhält sich dagegen ein Staat gegenüber allen andern Staaten gleichmäßig entgegen bisher von ihm geübtem Völkergewohnheitsrecht, so liegt kein Völkerrechtsbruch, sondern rechtlich freistehende Derogation bisher geltenden Völkerrechts vor.

Ein Beispiel für derartiges Abgehen vom Völkergewohnheitsrecht bietet neuerdings die vielumstrittene bolschewistische Konfiskation ausländischen Eigentums. Ueber sie schreibt z. B. Noël-Henry[8]):

> „Les actes de confiscation soviétiques sont contraires au droit des gens. Sans doute, les Soviets sont-ils libres d' adopter la législation qui correspondent le mieux a leurs conceptions politiques. Mais ils ont certainement enfreint le droit international en confiscant sans indemnité les biens des étrangers ... En les dépouillant, l'Etat russe a violé l'engagement pris par lui implicitement".

Dem ist engegen zu halten: Die stillschweigende Unterwerfung Rußlands unter den Satz des Völkergewohnheitsrechtes, daß das Eigentum der Ausländer unberührt von Beschlagnahmen bleiben müsse, konnte der russische Staat durch eine ausdrückliche lex posterior genauso kraft freien Willens beseitigen, wie er sie auf sich genommen hatte. Da kein Staatsvertrag, sondern nur Völkergewohnheitsrecht ihn band[9]), und er außerdem gegenüber sämtlichen Ausländern in gleicher Weise verfuhr, kann ihm ein völkerrechtswidriges Handeln nicht vorgeworfen werden. Vom Gesichspunkt der Völkermoral freilich kann kritische Betrachtung seines Verhaltens zu entgegengesetztem Urteil führen und ein Vergehen wider die Gerechtigkeit feststellen; ein Bruch des Völkerrechtes aber läßt sich nach dem heute geltenden Völkerrecht nicht aufzeigen.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß durch die neue Gesetzgebung eines Staates nach der Staatsumwälzung

---

[8]) a.a.O., S. 161.

[9]) Zum Schutze gegen Konfiskation enthalten darum neuerdings zahlreiche Verträge einzelner Staaten mit Sowjetrußland Schutzklauseln; vgl. z. B. Art. 8 des deutsch-russischen Niederlassungsabkommens vom 12. Oktober 1925. (RGBl. 1926, Bd. 2, S. 9.)

ebenso wie ja auch durch jede sonstige Veränderung der innerstaatlichen Gesetzgebung, die mit keiner Staatsumwälzung in Zusammenhang steht, das Völkergewohnheitsrecht, das den Staat bindet, Veränderungen erfahren kann. Bleibt es dagegen erhalten, und weiterhin anerkannt, so gilt es mit der gleichen Kraft wie Völkervertragsrecht, denn „eadem est vis taciti ac expressi".

III. Einfluß auf das gesetzte Völkerrecht.

Es bleibt nun im folgenden zu untersuchen übrig, wie sich die Staatsumwälzung und die erfolgende Neuordnung des innerstaatlichen Rechtes auf das ausdrücklich eingegangene, den Staat bindende Völkerrecht auswirkt. Bereits daraus, daß der Staat als Völkerrechtssubjekt auch nach der Staatsumwälzung weiterbesteht, war oben gefolgert worden, daß allgemein die den Staat anderen Staaten gegenüber bindenden Verträge bestehen bleiben. Auf die damit zusammenhängenden Rechtsfragen sei nun hier des näheren eingegangen.

Schon aus der bei der Erörterung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit eines Staates entwickelten „Organtheorie" läßt sich mühelos der Satz von der Weitergeltung der Staatsverträge begründen. Beide Regierungen sind Organe des gleichen Staates, die Staatshandlungen, die der Staat vor der Staatsumwälzung durch die gestürzte frühere Regierung vornahm, bilden mit den Staatshandlungen nach der Revolution, welche sich in Form der Handlungen der neuen Staatsregierung darstellen, rechtlich eine Einheit. Da es im Völkerrecht nicht Regierungen, sondern nur Staaten als Völkerrechtssubjekte gibt, denen lediglich die Handlungen ihrer Regierungen als Staatshandlungen zugerechnet werden, so müssen notwendig auch bei Wechsel der Staatsregierung die von der bisherigen Regierung geschlossenen Staatsverträge für den Staat selbst weiterhin Gültigkeit behalten. Die neue Regierung muß nach Völkerrecht notwendig in die Rechtsstellung eintreten, die die frühere Regierung bzw. der Staat unter der früheren Regierung im Völkerrecht gehabt hat.

Auch das von Calvo[10]) zur Begründung der Weitergeltung der Verträge angeführte Motiv ist durchschlagend:

[10]) „Le droit international théorique et practique„ Bd. 1, S. 248, § 101.

„Par cela même qu'il concentré entre ses mains et absorbé le domaine de l'Etat le nouveau gouvernement recueille a la fois, avec l'héritage de celui qui la précédé le bénéfice de ses droits fiscaux et l'obligation d'acquitter religieusement les emprunts, les dettes et les autres charges analogues placées sous la garantie de la foi publique".

Auch in der Staatenpraxis ist seit langem regelmäßig die Weitergeltung der Verträge,

„Quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples"[11]),

angenommen worden. Allein Sowjetrußland blieb es vorbehalten, 1921 auf der Konferenz zu Genua in einer Denkschrift zu erklären[12]):

„The Russien delegation feels obliged to recall that principle of law according to which revolutions which are violent ruptures with the past carry with them new juridical relations in the foreign and domestic affairs of states Governments and systems that spring from revolution are not bound to respect the obligations of fallen governments . . . This practive, which has been elevated to the rank of a doctrine by eminent legal authorities, has been followed almost universally by governments born of a revolution or of a war of liberation".

Für die letzte Behauptung muß es freilich den Beweis schuldig bleiben, denn mit Recht stellte z. B. am 28. März 1918 eine gemeinsame englisch-französische Note fest[13]):

„Aucun principe n'est mieux établi que celui d'après lequel une nation est responsable des actes de son gouvernement, sans qu'un changement d'autorité affecte les obligations encourues: Ces engagements ne peuvent étre répudiérs par aucune autorité, quelle qu'elle soit sans quoi la base même du droit international se trouverait ébranlée".

Daß in der Staatenpraxis nicht nur die Pflichten, sondern auch die Rechte aus den Verträgen trotz der Staatsumwälzung als

[11]) So ein Protokoll der Londoner Fünf-Mächte-Konferenz vom 19. Februar 1831, zitiert bei Strupp „Dokuments pour Servir à l'histoire du droit des gens". Bd. 1, S. 353.

[12]) Zitiert bei Mannzen: „Sowjetunion und Völkerrecht", S. 25, S. 67.

[13]) Zitiert bei Fauchille: „Traité de droit international public", Bd. 1, T. 1, S. 342, Anm. 2.

dem Staate erhalten geblieben betrachtet werden, beweist schließlich ein von Gemma[14]) gegebenes Beispiel aus jüngster Zeit: Zwischen Rußland und Frankreich war 1874 ein Vertrag abgeschlossen worden, wonach in Fällen, in denen russische Staatsangehörige in Frankreich starben, die russischen Konsuln das Recht haben sollten, die beweglichen Nachlaßgegenstände in Besitz zu nehmen. Entgegen dem Urteil des ersten Rechtszuges entschied der Berufungsrichter und auch die Cour d' appel in Paris in einem derartigen Falle, daß trotz der damaligen Nichtanerkennung der russischen Regierung das Abkommen von 1874 dennoch als zugunsten Rußlands in Gültigkeit anzusehen sei.

Wie die Staatenpraxis ist auch die Rechtswissenschaft in der Ueberzeugung, daß die Verträge den Staat trotz der Staatsumwälzung weiter binden, einig. Die Frage wird seit langem in der Literatur behandelt. Schon Demosthenes erwähnt wie Rougier[15]) berichtet, den Fall einer athenischen Staatsschuld, die von den dreißig Tyrannen gegenüber Sparta eingegangen worden war und die von den Athenern, trotzdem die Gewaltherrschaft der Dreißig inzwischen durch eine Staatsumwälzung beendet worden war, dennoch den Spartanern zurückgezahlt wurde. In der klassischen Völkerrechtsliteratur hat sich Grotius mit der Frage beschäftigt und sie in dem gleichen Sinne entschieden.

> „Idem enim est populus Romanus sub regibus consulibus, Imperatoribus". (vorher:) „Neque refert, quomodo gubernetur, regione, an plurium, an multidinis imperio"[16]).

Auch in der modernen Literatur herrscht darüber Einstimmigkeit,

> „daß kraft Völkerrechts die Rechtspflicht zur Uebernahme völkerrechtlicher Verpflichtungen der früheren Regierungen besteht, auch wenn deren politisches Programm und Verfassungsrecht von dem ihrigen noch so sehr abweicht"[17]).

---

[14]) a.a.O., S. 345.

[15]) „Les guerres civiles et le droit des gens". S. 505.

[16]) a.a.O., Buch 2, Kap. 9, § 8; a. A. freilich nach Larnaude a.a.O., S. 462, die ältere französische Rechtswissenschaft!

[17]) Kunz im Art. „Staatsgewalt de facto" im „Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, S. 608. Vgl. auch Spiropoulos a.a.O., S. 174, Anzilotti a.a.O., S. 132, sowie, mit einem sehr guten, ausführlichen Beispiel aus der Geschichte Frankreichs, Oppenheim-Mc. Nair „International Law", Bd. 1, S. 160/161.

Es ist hier freilich hinzuzufügen, daß die Bindung eines Staates an seine völkerrechtlichen Verträge nach der Staatsumwälzung nur dann bestehen bleibt, wenn es sich bei den Verträgen, die von der gestürzten früheren Staatsregierung geschlossen wurden, wirklich um Staatsverträge und nicht um bloße Regierungsverträge handelt. Vor allem in früherer Zeit mußte nämlich regelmäßig zwischen traités réelis und traités personels unterschieden werden, vor allem zur Zeit der absoluten Monarchien. So schreibt z. B. 1758 der holländische Völkerrechtslehrer de Vattel[18]):

> „Un distingue les Traités en Alliances personelles et Alliances réelles. Les premières sont celles qui se rapportent a la personne des Contractents, qui y sont restraintes et pour ainsi dire attachées. Les Alliances réelles se rapportent uniquiment aux choses dont on traite, sans dépendance de la personne des Contractents. L'Alliance personnelle expire avec celui qui l'a contractée. L'Alliance réelle est attachée au Corps même de l'Etat et subsiste autant que l'Etat, si on n'a pas marqué le temps de sa durée".

de Vattels Feststellung, daß nur die traités réels auch nach dem Regierungswechsel, also auch nach der Staatsumwälzung weiter gelten, hat auch heute noch Gültigkeit. Der Satz von der Weitergeltung der Verträge muß insofern eingeschränkt werden.

Daß die Unterscheidung auch heute noch von Wichtigkeit ist, beweist ein Fall aus der neuesten Staatenpraxis: Entgegen der vorhin zitierten Auffassung, die sich aus der Denkschrift auf der Genueser Konferenz ergibt, blieb Sowjetrußland in seiner Einstellung zu den russischen Vorkriegsschulden nicht konsequent, sondern gab mehrfach zu, zur Innehaltung der von der zaristischen Regierung abgeschlossenen Staatsverträge, insbesondere auch zur Zahlung der Vorkriegsschulden verpflichtet zu sein. Es behauptete jedoch, ein Teil der Vorkriegsschulden entspringe nicht Staatsverträgen, sondern lediglich persönlichen Verträgen der vor der proletarischen Revolution im Besitz der Staatsgewalt befindlichen „herrschenden Klasse"[19]). In einem von Gemma[20]) zitierten Memorandum

[18]) „Le droit des gens au principe de la loi naturelle", Buch 2, Kap. 12 (§ 183 des Gesamtwerkes); ebenso schon Grotius a.a.O., Buch 2, Kap. 16, § 16.

[19]) Siehe v. Metzler: „Die auswärtige Gewalt der Sowjetunion". Vgl. auch Herrfahrdt a.a.O., S. 103.

[20]) a.a.O., S. 352.

an die Regierungen der alliierten Mächte erbot es sich darum, den Dienst derjenigen Schulden, welche den Staatsverträgen entstammten, wieder aufzunehmen, verweigerte aber die Anerkennung der Schulden aus persönlichen, insbesondere zur Geldbeschaffung für die Kriegsführung geschlossenen Verträgen der zaristischen Regierung.

Abgesehen von den zuletzt erwähnten Verträgen, deren Gültigkeit naturnotwendig bei Regierungswechsel durch Staatsumwälzung endet, ist jedoch zusammenfassend festzustellen, daß alle Staatsverträge die Staatsumwälzung überdauern und auch für den Staat unter der Herrschaft der neuen Staatsregierung weiter gelten.

Es fragt sich nun weiter, ob die innerstaatliche Gesetzgebung, die nach der Staatsumwälzung einsetzt, möglicherweise ebenso wie das Völkergewohnheitsrecht auch das Völkervertragsrecht beseitigen kann, bzw. ob sich möglicherweise infolge neuer innerstaatlicher Rechtssätze Veränderungen des vereinbarten Völkerrechtes ergeben.

Auch das Vertragsvölkerrecht beruht, wie eingangs dargestellt, auf dem freien Willen der Staaten. Auch die Staatsverträge setzen jedoch vor ihrer Entstehung bereits einzelne Völkergewohnheitsrechtssätze voraus, ohne deren Anerkennung durch die vertragschließenden Staaten niemals ein Vertrag zustande kommen könnte. Einer dieser Rechtssätze war bereits oben dargestellt worden, als von der Zurechnung der Handlungen der Staatsregierung als Staatshandlungen gesprochen wurde; würden nicht die Akte derjenigen Individuen, die beim Abschluß des Vertrages tätig wurden, deren Heimatstaat selbst zugerechnet, so wäre niemals das Entstehen eines Staatsvertrages möglich, aus dem für die beteiligten Staaten und nicht nur für die den Vertrag abschließenden Persönlichkeiten Rechte und Pflichten erwüchsen. Ein weiterer Satz, der bereits vor Vertragsschluß von den an der Abmachung beteiligten Staaten anerkannt sein muß, ist der Satz pacta sunt servanda.

Die oben gemachten Feststellungen, daß es den Staaten heute praktisch unmöglich ist, sich vom Völkerrechte in seiner Gesamtheit zu befreien, ergibt nun auch, daß die Anerkennung des Satzes pacta sunt servanda von jedem Staate unbedingt erhalten bleiben muß. Nur der Staat, der aus der Reihe der Völkerrechtssubjekte ausscheiden oder sich zur civitas maxima

aufwerfen will, kann zugleich mit dem gesamten Völkerrecht auch den Satz pacta sunt servanda für sich für unverbindlich erachten. Versucht er das, so fällt nach der hier vertretenen Auffassung von der freiwilligen Bindung der Staaten an das Völkerrecht für ihn in der Tat das gesamte ihn bisher bindende Netz völkerrechtlicher Verpflichtungen fort; der voraussichtlich jedoch sofort darauf einsetzende Kampf mit Machtmitteln, d. h. der Krieg der Staaten wird dann entweder die anderen Staaten ihrer Souveränität berauben und so zur Schaffung des Weltstaates führen, oder aber zur Folge haben, daß der Staat durch einen Friedensschluß wieder in die Völkerrechtsgemeinschaft zurückkehrt und damit auch den Grundsatz allen Vertragsrechtes, pacta sunt servanda, wieder anerkennt, sofern er nicht gar selbst debelliert und als Staat vernichtet wird.

Sieht man von dieser einzigen Möglichkeit der Derogation des Satzes pacta sunt servanda ab, so ergibt sich, daß der Staat auch nach der Staatsumwälzung eben auf Grund dieses Satzes an alle vor der Staatsumwälzung geschlossenen Staatsverträge gebunden bleibt und für ihn keine Möglichkeit besteht, im Wege neuer innerstaatlicher Gesetzgebung von den vertraglich vereinbarten völkerrechtlichen Verpflichtungen frei zu werden. Im Gegenteil ergibt sich, daß durch seine neue Gesetzgebung der Staat möglicherweise völkerrechtliche Delikte begeht, indem er die Vertragserfüllung unmöglich macht.

Es ist möglich, daß dieser Grundsatz, daß die neuen Staatsgesetze, ja sogar die neue Staatsverfassung keinesfalls die völkerrechtlichen Verträge ihrer den Staat bindenden Kraft berauben können, ausdrücklich in der neuen Staatsverfassung niedergelegt wird. Ein Beispiel hierfür bietet z. B. Artikel 178 Abs. 2 S. 2 der Weimarer Reichsverfassung.

> „Die Bestimmungen des am 28. Juni 1919 in Versailles unterzeichneten Friedensvertrages werden durch die Verfassung nicht berührt".

Daß auch ohne Aufnahme dieses Satzes in die Reichsverfassung der Friedensvertrag ebensowenig wie alle anderen Staatsverträge durch innerstaatliche Gesetze ungültig gemacht oder verändert werden kann, ergibt sich aus der obigen Darstellung.

Auch die Literatur des Staatsrechts wie des Völkerrechts ist darüber, daß die innerstaatliche Gesetzgebung auf die Bindung des Staates an die Völkerrechtsverträge ohne Einfluß

ist, völlig einig. Insbesondere sei hier erwähnt, daß die deutschen Staatsrechtslehrer übereinstimmend dem deutschen Reiche die Möglichkeit absprechen, sich selbständig auf irgend eine Weise von seinen drückenden Verpflichtungen aus den Staatsverträgen zu befreien, es sei denn unter Mitwirkung der anderen an diesen beteiligten Staaten.

„Die durch Vereinbarung getroffene völkerrechtliche Bindung von Staat zu Staat kann durch die Aufhebung der deutschen Anerkennung nicht einseitig beseitigt werden", schreibt z. B. Poetzsch-Heffter[21]); die gleiche Ansicht vertreten neuestens z. B. auch Hensel[22]) und Thoma[23]).

b) Abänderung im Wege des Völkerrechts.

Aus den bisherigen Untersuchungen ergab sich also, daß der Staat nach der Staatsumwälzung sich zwar theoretisch, nicht aber praktisch vom Völkerrecht insgesamt befreien kann, daß er darum zwar das ihn bindende Völkergewohnheitsrecht im einzelnen durch neue innerstaatliche Gesetze beseitigen kann, an das Völkervertragsrecht aber unter allen Umständen gebunden bleibt und von sich aus nicht davon frei werden kann. Um Freiheit von den vertraglichen Pflichten zu erlangen, bedarf es für den Staat nicht innerstaatlicher, sondern völkerrechtlicher Befreiungsmöglichkeiten.

Die völkerrechtlichen Möglichkeiten, von einem Staatsvertrage loszukommen, auf die darum hier noch einzugehen ist, sind zweierlei Natur: Einmal kann durch einen neuen Vertrag bzw. durch einseitigen Verzicht des nur berechtigten Vertragsgegners ein den Staat bindender Vertrag gelöst werden. Die zweite Möglichkeit bietet die einseitige Kündigung. Für den Fall der Staatsumwälzung komm zunächst nur die zweite der aufgezegten Möglichkeiten in Betracht; denn der Abschluß eines Abänderungsvertrages setzt voraus, daß zu den Drittstaaten bereits wieder geordnete völkerrechtliche Beziehungen des von der neuen Regierung beherrschten Staates bestehen, über deren Voraussetzungen und Möglichkeiten noch weiter unten ausführlichere Untersuchungen anzustellen sind. Anders

---

[21]) „Handkommentar zur Reichsverfassung", S. 95.

[22]) „Die Rangordnung der Rechtsquellen usw." im „Handb. des deutschen Staatsrechts", Bd. 2, S. 324.

[23]) „Handbuch des deutschen Staatsrechts", Bd. 2, S. 144 (§ 71).

dagegen liegt der Fall der einseitigen Kündigung; steht dem von der Staatsumwälzung betroffenen Staate dazu eine völkerrechtliche Berechtigung zu, so kann nach dem oben Ausgeführten die neue Staatsregierung schon vor Bestehen geordneter völkerrechtlicher Beziehungen zu den anderen Staaten dieses Recht ausüben und muß dabei als Staatsorgan angesehen, ihre Kündigung also dem Staate zugerechnet werden, sodaß die betroffenen Drittstaaten sie völkerrechtlich gegen sich gelten lassen müssen.

Wann ist nun dem Staat ein Kündigungsrecht, d. h. das Recht zu einseitiger Erklärung, nicht mehr durch den Vertrag gebunden sein zu wollen, kraft Völkerrechts gegeben? Nur dann kann von einem Kündigungsrechte dieser Art gesprochen werden, wenn Kündigungsmöglichkeit sich ausdrücklich oder stillschweigend aus den Vertragsbestimmungen ergibt. Eine ausdrückliche Möglichkeit ist in völkerrechtlichen Verträgen sehr häufig vereinbart, meist dann, wenn ein Vertrag nicht bereits an sich nur für eine bestimmte Zeit abgeschlossen wurde. Ein Beispiel bietet etwa Artikel 1 Abs. 3 der Völkerbundssatzung, der jedem einzelnen Staate den Austritt aus dem Bunde oder, anders ausgedrückt, eine einseitige Kündigungsmöglichkeit gewährt. Die für die Kündigung aufgestellten Bedigungen, (zweijährige Frist und Erfüllung aller bisherigen Verpflichtungen) bieten ein gutes Bespiel für bei vereinbarter Kündigungsmöglichkeit häufige Abmachungen.

Wesentlich schwieriger gestaltet sich die Sachlage, wenn nicht ausdrückliche, sondern stillschweigende Vereinbarung einseitiger Kündigungsmöglichkeit vorliegt oder doch von einer der Vertragsparteien behauptet wird. Die Völkerrechtstheorie spricht in diesen Fällen von Kündigung auf Grund der clausula rebus sic stantibus; bei Vertragsschluß sollen die damals herrschenden Verhältnisse oder doch damals voraussehbaren Möglichkeiten als stillschweigende Voraussetzung der Geltung des Vertrages angenommen worden sein, eine wesentliche Veränderung der Gesamtlage also einen Kündigungsgrund darstellen.

Die Lehre von der clausula rebus sic stantibus ist in der internationalen Völkerrechtswissenschaft zur Zeit noch umstritten. Mit v. Liszt-Fleischmann[24]) steht eine wohl als herr-

[24]) a.a.O., S. 264; ebenso auch Fauchille a.a.O., Bd. 1, Teil 3, S. 383, Anzilotti a.a.O., S. 358, und Hold-Berneck a.a.O., Bd. 2, S 187,

schend zu bezeichnende Lehre auf dem Standpunkte, daß die Klausel als regelmäßiger Bestandteil des Vertragsinhaltes anzusehen sei.

„Verträge, die im Hinblick auf einen bestimmten tatsächlichen Zustand und unter Voraussetzung seiner Fortdauer geschlossen sind, können einseitig gekündigt werden, wenn dieser Zustand sich wesentlich verändert hat".

Dagegen schreibt der Schweizer Völkerrechtslehrer v. Waldkirch[25]) über die clausula-Lehre.

„Sie läßt sich als Bestandteil geltenden Völkerrechtes nicht nachweisen. Wollte man ihre Anwendung zulassen, so würde das eine schwere Gefährdung der Rechtssicherheit des Völkerrechts bedeuten. Bildet sie doch eine Abweichung von der grundlegenden Regel pacta sunt servanda".

Entgegen der Auffassung von v. Waldkirch ergibt Untersuchung der Staatenpraxis, daß in zahlreichen, allerdings in der Völkerrechtswissenschaft verschieden beurteilten Fällen auf die clausula rebus sic stantibus Bezug genommen wurde. Die Anerkennung ihres Grundgedankens durch fast alle größeren Staaten der Erde beweist z. B. auch der von Hold-Ferneck hierfür angeführte Beginn des Artikel 31 des Versailler Friedensvertrages[26]):

„In Anerkennung der Tatsache, daß die Verträge vom 19. April 1834, die vor dem Kriege die Rechtslage Belgiens bestimmten, durch die Verhältnisse überholt sind, stimmt Deutschland der Aufhebung dieser Verträge zu. . . ."

Die Tatsache, daß die Verhältnisse des Staatenlebens Verträge und die aus ihnen entspringenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten überholt haben, wird ja gerade dafür in Anspruch genommen, den an einem Vertrage beteiligten Staaten ein einseitiges Kündigungsrecht zuzubilligen. Die clausula rebus sic stantibus findet also jedenfalls in ihren Grundlagen in der Staatenpraxis eine ausdrückliche Bestätigung.

Darum ist auch grundsätzlich der Standpunkt der Gegner der Klauselleh re nicht zu teilen. Es widerspräche der Natur

---

[25]) v. Waldkirch: „Das Völkerrecht", S. 222; ebenso Lammasch Art. „rebus sic stantibus-Klausel" im Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, S. 336 ff., sowie neuerdings noch Wolfgang Schneider in „Die völkerrechtliche clausula rebus sic stantibus usw." passim.

[26]) Abgedruckt Reichsgesetzblatt 1919, S. 761.

des Völkerrechtes als freiwilliger Vereinbarung der Staaten, sollte es die Regel in sich enthalten, daß alle Staaten unter allen Umständen an ihre Verträge gebunden sind. Es muß vielmehr davon ausgegangen werden, daß die Staaten an den Anfang aller ihrer Handlungen die Berücksichtigung ihrer Selbsterhaltung stellen, also auch bei der Schaffung von Völkerrecht von dieser Voraussetzung ausgehen. Wohl unterwirft sich jeder Staat der Regel pacta sunt servanda; er setzt jedoch dabei als Tatsache voraus: Pacta sunt servabilia.

Nach Einnahme dieses Standpunktes fragt es sich nun insbesondere für den Fall, daß eine Staatsumwälzung eine neue, von der früheren abweichenden Staatsregierung in den Besitz der Staatsgewalt gesetzt hat, ob regelmäßig dem betroffenen Staat eine Kündigungsmöglichkeit auf Grund der clausula rebus sic stantibus zuzusprechen ist. Mit Oppenheim[27]) wird im allgemeinen Vertragskündigung unter Berufung auf die Klausel verworfen werden müssen:

> „All agree, that a change of governement, and even a change in the form of a State, such as the turning of a monarchy into a republic and vice-versa, does not alone and in itself, justify a State in resorting to the clause".

Nur wenn wirklich die Aenderung der Regierungsform gerade in Hinblick auf einen einzelnen Vertrag besonders wichtig ist und dessen Grundlage erschüttert, wie z. B. ein Vertrag bezüglich der Personalunion mehrerer Staaten, wird eine Kündigung unter Bezugnahme auf die Klausel zu Recht erfolgen. In den meisten Fällen dagegen wird dem Staat trotz der Staatsumwälzung kein einseitiges Kündigungsrecht zustehen.

Es sei hier schließlich noch erwähnt, daß eine einseitige Kündigung unter Hinweis darauf, der nunmehr aufgehobene Vertrag sei seiner Zeit nicht rechtmäßig geschlossen worden, keinesfalls möglich ist. Mit Recht schreibt hierzu v. Ullmann[28]):

> „Mit der Aufnahme des Merkmals der Rechtmäßigkeit stellt man es faktisch in das Belieben des besiegten Staates, ob er sich durch einen Friedensvertrag für gebunden erachtet oder nicht, oder vielmehr, man erklärt dadurch die Friedensverträge für unverbindlich, denn der

[27]) a.a.O., Bd. 1, S. 750.
[28]) „Völkerrecht", S. 263.

Fall, daß ein Staat von dem Recht des Gegners und seinem eigenen Unrecht, das den Krieg provoziert hat, überzeugt wäre, zählt zu den allerseltensten in der Geschichte."

Nach der hier vertretenen Völkerrechtsauffassung ergibt sich, daß auch die freiwillige Unterwerfung unter lästige Friedensverträge ihren Grund in einer souveränen Handlung des Staates haben muß. In der Tat entspricht auch der Abschluß eines Friedensvertrages regelmäßig dem Interesse auch des besiegten Staates; denn kommt es nicht zum Vertragsabschluß, so steht ihm die debellatio bevor, durch die er ganz aus der Reihe der selbständigen Völkerrechtssubjekte verschwindet. Der Vertragsschluß erscheint daher selbst bei noch so drükkenden Vertragsbestimmungen regelmäßig als das geringere Uebel und entspringt somit dem freien Willen des Staates.

Zusammenfassend muß also festgestellt werden: Besteht für den Staat kein ausdrückliches einseitiges Kündigungsrecht, ist Berufung auf die clausus rebus sic stantibus unmöglich und erklärt sich der Vertragspartner zur Abänderung oder Aufhebung der bisherigen Verpflichtung durch einen neuen Vertrag nicht bereit, so besteht für den Staat keine Möglichkeit, von seinen völkerrechtlichen Vertragspflichten frei zu werden.

---

5. Der Abbruch der regelmäßigen völkerrechtlichen Beziehungen zu den anderen Staaten durch die Staatsumwälzung.

Wirkte sich die im vorigen Abschnitt der Arbeit untersuchte Veränderung der völkerrechtlichen Stellung des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates durch Aenderung oder Abdingung der ihn bindenden Völkerrechtssätze nur mittelbar aus, so ist im folgenden die unmittelbare Veränderung zu untersuchen, die sich aus der Staatsumwälzung für den Verkehr zwischen den Staaten und dem von der Revolutionsregierung beherrschten Staat ergibt. Die unterhaltenen ständigen Beziehungen zu den Drittstaaten erleiden notwendigerweise eine Unterbrechung, sobald die Staatsregierung, das auch für

den völkerrechtlichen Verkehr mit dem Ausland zuständige Organ, in Wegfall kommt und eine neue Staatsregierung an ihre Stelle tritt. Es ist also im folgenden die Stellung der diplomatischen und konsularischen Staatsvertreter als der wesentlichen Träger der völkerrechtlichen Beziehungen und der sich auf sie ergebene Einfluß der Staatsumwälzung zu untersuchen. Der Verkehr eines Staates mit den anderen Völkerrechtssubjekten erfolgt freilich nicht immer durch Entsendung und Empfang ständiger Vertreter; oft genug spielt sich der zwischenstaatliche Verkehr zumal kleinerer Staaten unmittelbar zwischen den Regierungen oder mit Hilfe von Vertretern sogenannter Schutzmächte ab. Die weitaus größere Zahl der Fälle in der Staatenpraxis weist jedoch diplomatischen Verkehr vermittels ständiger Staatsvertretungen auf; auf deren Stellung ist darum im folgenden vornehmlich einzugehen.

Die Untersuchung hat sich auf drei Punkte zu erstrecken: Festzustellen ist der Einfluß der Staatsumwälzung auf die Stellung der Vertreter des betroffenen Staates bei den Drittstaaten, auf die Stellung der von den Drittstaaten zu ihm entsandten diplomatischen Vertreter, so wie endlich auf die konsularischen Vertretungen.

a) Die Stellung der diplomatischen Staatsvertreter im Auslande.

Die diplomatischen Vertreter eines Staates verlieren regelmäßig dann ihr Amt, wenn der Staat, der sie entsendet, einem Regierungswechsel unterliegt. Zwar ist die Auffassung, daß die Diplomaten als persönliche Vertreter der Regierungsmitglieder ihrer Länder, insbesondere der regierenden Monarchen anzusehen sind, in der neueren Rechtswissenschaft aufgegeben worden, und es herrscht durchgehend die Ansicht, daß die Diplomaten als Vertreter ihrer Staaten anzusehen sind und ihre Handlungen den Staaten als Staatshandlungen zugerechnet werden müssen. Gleichwohl verlieren infolge der starken Abhängigkeit zu ihren Staatsregierungen nach Völkergewohnheitsrecht die diplomatischen Staatsvertreter regelmäßig bei Regierungswechsel in ihrem Absendestaat das Recht, ihren Staat wirksam bei der Regierung des Empfangsstaates weiter zu vertreten; nach ständiger Rechtsübung der Staaten erfolgt

jedesmal bei Regierungswechsel Neubeglaubigung der Vertreter des betroffenen Staates.

Die Einstellung der fremden Staaten zu den Diplomaten des von der Staatsumwälzung des betroffenen Staates ist freilich meist aus dem Grunde zunächst in der Staatenpraxis unregelmäßig, weil vom Auslande aus in der ersten Zeit nach der Staatsumwälzung fast niemals genau zu übersehen ist, ob tatsächlich bereits die neuen Machthaber den Staat beherrschen oder ob noch ein Kampf zwischen der bisherigen und der neuen Staatsregierung stattfindet. Erst nach längerer Zeit ergibt sich häufig klare Einsicht in die tatsächlichen Machtverhältnisse in dem betroffenen Staate.

Ob die neue Staatsregierung die bisherigen Staatsvertreter bei den Drittstaaten neu beglaubigen läßt oder sie durch andere Diplomaten ersetzt, liegt in ihrem freien Belieben. Bevor sie darüber eine Entscheidung trifft, bleiben in der Regel die bisherigen diplomatischen Vertreter des Staates an ihrem bisherigen Tätigkeitsorte. Ueber den Verkehr mit ihnen schreibt mit Recht Podesta-Coste[1]):

> „Tant que ce gouvernement de facto ne retire pas l'agent diplomatique, celuici continue à exercer ses fonctions bien que d'une manière limitée. Ce sera assurément une question de tact politique que de ce borner à ne meintenir que des relations officieuses avec l'agent diplomatique ce trouvent dans de semblales conditions, jusqu'à ce que la situation devienne cläire et nette dans son pays".

Dabei ist freilich zu beachten, daß trotz der relations officieuses in Wirklichkeit ein Verkehr von Staat zu Staat bis zur Neubeglaubigung nicht besteht.

Die Einstellung der neuen Regierung zu den diplomatischen Staatsvertretern, d. h. dessen Zurückberufung oder Beibehaltung, erfolgt in der Staatenpraxis regelmäßig sehr bald nach dem Regierungswechsel. Die Absetzung insbesondere erfolgt häufig durch einen einzigen Staatsakt, wie z. B. ein russisches Gesetz beweist, das die Haltung der Sowjetregierung gegenüber den Botschaftern und Gesandten der ihr vorhergehenden Kerenski-Regierung zeigt[2]):

[1]) „Règles à suivre pour la reconnaissance d'un gouvernement de facto etc", S. 50, 51.

[2]) Zitiert bei Klibanski: „Die Gesetzgebung der Bolschewiki", S. 87.

„In Anbetracht dessen, daß auf die an die Botschafter, Gesandten, Mitglieder der Botschaften usw. der russischen Republik geschickten Telegramme und Radiotelegramme, in denen eine sofortige Antwort anheim gestellt war darüber, ob sie unter Leitung der Rätegewalt auf Grundlage der Plattform der zweiten allrussischen Versammlung zu arbeiten bereit seien, eine Antwort nicht eingegangen ist, werden sie aus ihren Stellen entlassen."

Die Absetzung, die freilich in der Regel nicht durch ein Gesetz alle Staatsvertreter gleichmäßig trifft, sondern durch einzelne Anordnungen der neuen Staatsregierung ausgesprochen wird, muß nach dem oben über die Handlungsfähigkeit des Staates unter seiner neuen Regierung gemachten Ausführungen von den Drittstaaten unbedingt als gültiger Staatsakt anerkannt werden. Es ist nicht notwendig, daß die von der neuen Regierung gesandten Diplomaten unbedingt als Staatsvertreter empfangen werden; es geht jedoch nicht an, wie das in der Staatenpraxis häufig zu beobachten ist, daß die Drittstaaten

„the ancient state of things as remained unaltered"[3])

betrachten und nach wie vor die von der neuen Staatsregierung abgesetzten Diplomaten weiterhin als Staatsvertreter betrachten.

Insbesondere widerspricht dem Völkerrecht die häufig anzutreffende Staatenpraxis, daß Botschaftsgebäude, Gesandtschaftsmobiliar und sonstiges Eigentum des fremden Staates den bisherigen Staatsvertretern belassen werden[4]). Auch die Auslieferung einiger in Häfen der Vereinigten Staaten beschlagnahmter russischer Staatsschiffe, die in mehreren Prozessen zur Verhandlung kamen, an die diplomatischen Vertreter der zuletzt von der U.S.A. anerkannten menschewistischen Regierung Rußlands war daher beispielsweise eine Verletzung des Völkerrechts; sogar nordamerikanische Völkerrechtslehrer wie z. B. Dickinson[5]) haben sich gegen sie ausgesprochen und Sequestrierung des russischen Staatseigen-

---

[3]) So z. B. die Entscheidung eines amerikanischen Gerichtshofes in einem diesbezüglichen Falle (Kennet v. Chambers), zitiert bei Stille a.a.O., S. 47.

[4]) Ein Beispiel hierfür findet sich bei Lagarde: „La reconnaissance des Soviets", S. 117, Anm. 2.

[5]) „Gouvernements et états non reconnus etc.", S. 169.

tums bis zur Ueberantwortung an Vertreter der bolschewistischen Regierung gefordert. Auch die Völkerrechtsliteratur anderer Länder bezeichnet fast einstimmig die Beziehungen der Staatsregierung zu den Vertretern der gestürzten Regierung eines Staates, soweit sie als relations officielles aufrecht erhalten werden, als völkerrechtswidrig[6]). Durch den Regierungswechsel finden die Beziehungen zu den Vertretern des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates ein Ende.

b) Die Stellung der diplomatischen Vertreter anderer Staaten bei dem betroffenen Staate.

Auch die diplomatischen Vertreter der Staaten bei dem von der Staatsumwälzung betroffenen Staate bleiben zunächst regelmäßig an ihrem Tätigkeitsort; das gebieten ihre den Schutz der Staatsangehörigen und Interessen ihres Absendestaates umfassenden Amtspflichten. Häufig werden sie sogar von ihrer Staatsregierung ausdrücklich in diesem Sinne beauftragt; so wurde z. B. 1870 der englische Vertreter in Paris von seiner Regierung wie folgt angewiesen[7]):

> „I have to instruct jou to remain at your post as long as any of the Corps Diplomatique are able to do so, with a view to protect as efficiently as possible the interests and the property of Her Majesty'ssubjects residing in France. You will, to that effect, communicate with any de facto-Government (but without any formal acknowledgement of such) that may hold power for the time being, until you reciive further instructions from me".

Aus dem Verbleiben im Lande darf jedoch nicht darauf geschlossen werden, daß die Vertretung ihres Staates durch die diplomatischen Vertreter der anderen Völkerrechtssubjekte bei der neuen Staatsregierung in gleicher Weise wie bei der bisherigen Staatsregierung andauert, bei welcher sie beglaubigt waren. Zwar wird in der Völkerrechtsliteratur

[6]) Vgl. z. B. Spiropoulos a.a.O., S. 128. („Es ist ein Akt höchster Willkür... usw."); ebenso Fauchille entgegen der Einstellung der französischen Staatsregierung gegenüber Sowjetrußland a.a.O., Bd. 1, Teil 1, S. 839.

[7]) Zitiert in Bruns's „Fontes juris gentium. Handbuch der diplomatischen Korrespondenz der europäischen Staaten", Bd. 1, S. 177, Nr. 554.

teilweise ein derartiger Standpunkt vertreten. So schreibt z. B. Gemma[8]):

> „La permanence de l'agent diplomatique auprès un gouvernement de fait, considiré comme dépositaire de la souveränité peut être interprétée comme une confirmation des anciennes lettres de créance."

Entgegen dieser Auffassung ist jedoch mit Oppenheim-McNair[9]) der Standpunkt zu vertreten:

> „A revolutionary movement in the sending or receiving State which creates a new Government, changing, for exemple, a republic into a monarchy or a monarchy into a republic, terminates the missions . . . It may happen that in cases of revolutionary changes of government foreign states for some time neither send new lettres of credence to there envoys nor recall them, watching the course of events in the meamtime, and waiting for more proof of a real settlement. In such cases the envays are according to an international usage granted all privileges of diplomatic envoys, although in strict law they have ceased to be such".

Es entspricht dem Völkergewohnheitsrecht, daß ein Regierungswechsel die diplomatischen Beziehungen des betroffenen Staates zunächst ganz beendet, daß also auch die Vertreter der Drittstaaten bei dem betroffenen Staate bis zur Neubeglaubigung zunächst ihr Amt verlieren und mit den Mitgliedern der neuen Regierung lediglich „as private individuals"[10]) verkehren. Erst wenn sie im Besitz eines neuen Beglaubigungsschreibens ihrer Staatsregierung sind und von der neuen Regierung ihres Empfangsstaates als Staatsvertreter förmlich empfangen wurden, beginnt ihre Tätigkeit als offizielle Staatsvertreter von neuem.

c) Die Stellung der Konsuln.

Es bleibt übrig, im folgenden auf die Stellung der konsularischen Vertretung nach der Staatsumwälzung einzugehen. Nach der Ansicht zahlreicher Schriftsteller haben diese nämlich in dem Staate, zu dem sie entsandt sind, eine von den

---

[8]) a.a.O., S. 372.
[9]) a.a.O., Bd. 1, S. 649; ähnl. Calvo a.a.O., Bd, 3, S, 179,
[10]) Vgl. Bruns a.a.O., S. 172, Nr. 548/549, hierfür als gutes Beispiel!

Aufgaben der diplomatischen Vertreter so grundverschiedene Tätigkeit zu entfalten, daß eine Folgerung aus dem Völkerrecht, die für die Diplomaten anzunehmen ist, nicht auch ohne weiteres für die Konsuln Geltung hat. Es liegt freilich in der augenblicklichen Entwicklung, die konsularische und diplomatische Tätigkeit zumal in kleineren Staaten von den gleichen Staatsvertretern ausüben zu lassen; so gibt es zahlreiche „Konsuln mit diplomatischen Charakter" und besondere Abteilungen für konsularische Tätigkeit bei den Botschaften und Gesandtschaften. In dieser Arbeit jedoch seien im folgenden als Konsuln lediglich solche ohne diplomatischen Charakter verstanden, während die Stellung der Konsuln mit diplomatischem Charakter nach der Staatsumwälzung sich entsprechend der bereits untersuchten Stellung der ordentlichen diplomatischen Vertreter regelt.

In der Völkerrechtsliteratur herrscht über die Beantwortung der Frage, ob die Aufgaben des Konsuls und sein Exequatur in gleicher Weise wie die Mission der Diplomaten durch Staatsumwälzung ihr Ende findet, keine Einigkeit. Während z. B. v. Ullmann schreibt[11]):

> „Das Exetquatur erlischt ipso jure, wenn infolge staatsrechtlicher bzw. völkerrechtlicher Veränderungen eine neue Regierung die Herrschaft im Lande übernimmt. Die Konsularfunktion endigt bei Eintritt von staatsrechtlichen bzw. völkerrechtlichen Umgestaltungen des einen oder anderen der beteiligten Staaten, deren Wirkung die Erlöschung der offiziellen Aufträge der den Staat vertretenden Organe ist",

steht wie viele andere Oppenheim-McNair[12]) auf dem Standpunkte, daß

> „in contredistinction to a diplomatic mission neither a new patent nor a new exequatur is necessary wether another king comes to the throne or a monarchy turns in a republic".

Der Ansicht Oppenheims ist zuzustimmen. Zahlreiche Gründe berechtigen dazu, die Stellung der Konsuln anders zu betrachten als die Stellung der diplomatischen Staatsvertre-

---

[11]) a.a.O., S. 215/216; ebenso Giese Art. „Konsuln" im Wörterbuch des Völkerrechts.

[12]) a.a.O., Bd. 1, S. 767; vgl. auch Calvo a.a.O., S, 279, und Gemma a.a.O., S. 387, und Zorn: „Gesandtschafts- und Konsular-Recht", S. 88/89.

ter. Die Konsularbeamten stehen in keinerlei direkten Beziehungen zu den Staatsregierungen und zu den Fragen der Außenpolitik; ihre Tätigkeit besteht im wesentlichen nur aus Verwaltungsakten im Interesse der Staatsangehörigen ihres Auftragsstaates. Da, wie bereits oben festgestellt, deren Staatsangehörigkeit auch nach der Staatsumwälzung die gleiche bleibt, und nach wie vor Schutzbedürftigkeit seitens des Heimatstaates gegeben ist, ist nicht einzusehen, warum mit dem Amt der Staatsregierung notwendigerweise auch das Amt der Konsuln enden muß. Wie alle Staatsbehörden und, wie ja oben dargelegt, zunächst die gesamte deren Tätigkeit bisher regelnde Rechtsordnung bleibt auch das Amt der Konsularbehörden des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates bestehen. Ebenso setzen auch die Konsuln der fremden Staaten in dem von der Staatsumwälzung betroffenen Lande ihre Tätigkeit fort. Es ist freilich möglich, daß kraft ausdrücklichen Völkerrechtes anderes vereinbart wird und das Ende der diplomatischen Beziehungen kraft ausdrücklichen Völkerrechtssatzes auch das Ende der Konsulartätigkeit mit sich bringt. Solches vereinbarten beispielsweise das deutsche Reich und Sowjetrußland in dem Konsularvertrage vom 12. Oktober 1925, dessen Artikel 8 lautet[13]):

> „Im Falle des Abbruchs der diplomatischen Beziehungen zwischen den vertragschließenden Staaten soll den Konsularbeamten beider Länder . . . gestattet sein, das Land innerhalb einer angemessenen Frist . . . ungehindert zu verlassen".

Zusammenfassend ist als Auswirkung der Staatsumwälzung auf die Beziehungen des Staates zu den anderen Völkerrechtssubjekten demnach festzustellen; daß durch den verfassungswidrigen Regierungswechsel eine Unterbrechung aller Beziehungen von Staat zu Staat herbeigeführt wird. Der Staat bleibt zwar nach wie vor völkerrechtlich rechtsfähig und handlungsfähig; er hat jedoch unmittelbar nach der Staatsumwälzung bei den ausländischen Regierungen keine Staatsvertreter, die diplomatischen Beziehungen sind infolge der Revolution notwendigerweise zunächst gegenüber sämtlichen anderen Staaten abgebrochen.

[13]) Zitiert bei Mersmann-Wohl: „Die deutsch-russischen Verträge", S. 207; wichtig zum Vorhergehenden auch Art. 30 des gleichen Abkommens (S. 217) bezüglich der Unterscheidung diplomatischer und konsularischer Vertreter.

6. Die Wiederaufnahme der unterbrochenen Beziehungen auf Grund der Anerkennung der neuen Staatsregierung.

Entsprechend der zuletzt gemachten Feststellung, daß sich als Folge der Staatsumwälzung auf die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu den anderen Staaten ergibt, bleibt im folgenden zu erörtern, auf welche Weise nach der Staatsumwälzung deren Wiederaufnahme erfolgt. Das Völkerrecht hat in Form des Rechtsinstitutes der Regierungsanerkennung hierfür einen besonderen Weg geschaffen.

Der Begriff der Anerkennung einer neuen Staatsregierung wird freilich, wie bereits oben an einzelnen Stellen dargelegt wurde, in der Völkerrechtswissenschaft häufig in anderer Weise ausgedeutet. Alle die Schriftsteller, die dem Staate nach der Staatsumwälzung zunächst die Handlungsfähigkeit innerhalb des Völkerrechts absprechen, legen der Regierungsanerkennung eine ähnliche Wirkung bei, wie sie die ähnliche Fälle betreffende, aber keinesfalls mit ihr zu verwechselnde Anerkennung eines neuen Staates mit sich bringt. Bereits oben war ausführlich begründet worden, warum in dieser Arbeit die Auffassung einer konstitutiven Wirkung der Regierungsanerkennung auf die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Staates abgelehnt wurde. Mit Triepel[1]), Anzilotti[2]) und anderen Schriftstellern wird hier der Standpunkt vertreten, daß die Anerkennung lediglich eine Bestätigung des Regierungswechsels darstellt, Nichtanerkennung aber als Aufschub diplomatischen Verkehres mit der neuen Regierung zu deuten ist. Die geschilderte Auffassung findet in der Staatenpraxis ihre Bestätigung; regelmäßig ergibt sich als wesentliche Folge der Regierungsanerkennung lediglich die Wiederaufnahme des diplomatischen Verkehrs. So schrieb beispielsweise 1870 der amerikanische Gesandte in Paris an Jules Favre, den Außenminister der französischen Revolutionsregierung[3]):

---

[1]) a.a.O., S. 231, Anm. 1.
[2]) a.a.O., S. 134.
[3]) Zitiert bei Bruns a.a.O., S. 171, Nr. 538.

„J'ai à mon tour la satisfaction de Vous annoncer que j'ai reçu de mon gouvernement un télégramme par lequel il me donne mission de reconnaître le Gouvernement de la Défense Nationale comme le Gouvernement de la France. En conséquence, je suis prêt à entrer en relations avec ce Gouvernement, et si Vous le voulez bien, à traiter avec lui tous les affaires ressortissants aux fondions dont je suis revêtu."

Die Anerkennung der neuen Regierung stellt somit lediglich die feierliche Erklärung seitens des anerkennenden Drittstaates dar, daß er ihre Handlungen entsprechend seiner völkerrechtlichen Verpflichtung als Staatshandlungen betrachte, außerdem aber bereit sei, bei Einwilligung der neuen Staatsregierung den gegenseitigen diplomatischen Verkehr wieder aufzunehmen. Insofern könnte man also vielleicht von einer „konstitutiven Wirkung" der Regierungsanerkennung auf die diplomatischen Beziehungen des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates sprechen.

a) Verpflichtung der Drittstaaten zur Anerkennung?

Die Anerkennung der neuen Regierung wird in der Völkerrechtsliteratur ebenso wie in der Staatenpraxis in verschiedenen Einzelfragen nicht übereinstimmend behandelt, auf die darum im folgenden näher einzugehen ist. Die Frage, die regelmäßig an erster Stelle auftaucht, ist die Frage, ob die Staaten zur Anerkennung einer aus einer Staatsumwälzung entstandenen neuen Regierung verpflichtet sind oder ob diese in ihrem freien Belieben liegt. Die Frage ist notwendig im Zusammenhang mit jener andern Frage zu behandeln, ob den Staaten überhaupt kraft Völkerrechts eine Verpflichtung zu gegenseitigem Verkehr obliegt.

Nach der Ansicht von v. Liszt-Fleischmann und zahlreichen anderen Schriftstellern ist eine derartige Verpflichtung der Staaten zu gegenseitigem Verkehr aus dem Völkerrecht abzuleiten. Diese Auffassung stützt sich regelmäßig auf die gleichfalls umstrittene Ansicht, daß es sogenannte „völkerrechtliche Grundrechte" gebe, auf denen das Völkerrecht aufbaue und die neben Gewohnheitsrecht und Vertragsrecht als dritte Völkerrechtsquelle anzusehen wären[4]).

[4]) v. Liszt-Fleischmann a.a.O., S. 191; ebenso auch Fauchille, Bd. 1, T. 3, S. 37.

Die Existenz solcher Grundrechte erscheint neuerdings durch die Staatenpraxis bestätigt. In Artikel 38 des Statuts des ständigen internationalen Gerichtshofes heißt es ausdrücklich

„La cour applique . . . 3. les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisés".

Dabei werden diese principes généraux dem im gleichen Artikel erwähnten Völkergewohnheitsrecht ausdrücklich gegenübergestellt.

Nach der in dieser Arbeit vertretenen Grundauffassung vom Wesen des Völkerrechts können besondere Grundrechte und Grundpflichten völkerrechtlicher Art, die nicht entweder Völkervertragsrecht oder Völkergewohnheitsecht sind, als dritte selbständige Völkerrechtsquelle nicht anerkannt werden; sie sind, geht man von dem Grundgedanken freiwilliger Unterwerfung der Staaten unter das Völkerrecht aus, unkonstruierbar. Daß sie größtenteils, soweit Völkerrechtssätze im einzelnen von Vertretern der hier abgelehnten Auffassung als Völkergrundrechte bezeichnet werden, positiver Natur sind, ist freilich auch hier zuzugeben; doch erweisen sie sich bei näherer Untersuchung als gewohnheitsrechtlich entstanden und sind nur aus diesem Grunde als bindende positive Normen des Völkerrechts anzuerkennen[5]).

Auch ein Grundrecht auf zwischenstaatlichen Verkehr kann darum nach der hier vertretenen Auffassung nur dann als positiv völkerrechtliche Berechtigung und Verpflichtung der Staaten anerkannt werden, wenn es sich als Völkergewohnheitsrechtssatz aus ständiger Rechtsübung der Staaten nachweisen läßt. Ein Gewohnheitsrechtssatz dieses Inhalts aber ist, wie Anzilotti[6])feststellt, nicht nachweisbar. Es fehlt also die freiwillige Unterwerfung der Staaten unter einen

---

[5]) Die ausführliche Behandlung des Problems und Begründung der vertretenen Ansicht muß hier unterbleiben, da sie den Rahmen der Arbeit sprengen würde; denn die eng hiermit zusammenhängenden Fragen nach Völkerrechtspositivismus und Völkernaturrecht nehmen, wie z. B. der gleichlautende Artikel Knubbens im Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, zeigt, einen sehr breiten Raum ein. Die hier vertretene Ansicht ist treffend zusammengefaßt bei v.Waldkirch a.a.O., S. 208/209, sowie vor allem in einem Aufsatz von Härle: „Die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Völkerrecht" (Zeitschrift für öffentliches Recht XI 1931, S. 206 ff.).

[6])a.a.O., S. 199.

dahingehenden Völkerrechtssatz, zur Entsendung diplomatischer Staatsvertreter zu den anderen Völkerrechtssubjekten besteht für die Staaten keinerlei Verpflichtung.

Entsprechend dieser Feststellung, daß die Aufrechterhaltung von regelmäßigem Verkehr mit den andern Staaten für kein Völkerrechtssubjekt aus dem positiven Völkerrecht zur Pflicht wird, ergibt sich nun auch, daß ebensowenig für die Drittstaaten eine Verpflichtung bestehen kann, die neue Staatsregierung, die in einem Staate nach einer Revolution an die Macht gekommen ist, anzuerkennen. Ein solches Recht des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates, Anerkennung seiner neuen Regierung zu erlangen, und die dementsprechende Anerkennungspflicht der Drittstaaten könnte sich nur aus einem Satze des Völkergewohnheitsrechtes ergeben. Als gesetztes Völkerrecht, d. h. als Vertragsvereinbarung ist der Satz, daß die Staaten gegenüber der neuen Regierung eine Anerkennungspflicht trifft, bisher in der Staatenpraxis nicht anzutreffen; vielmehr enthalten einige südamerikanische Freundschaftsverträge ausdrücklich Völkerrechtssätze gegenteiligen Inhalts, aus denen den beteiligten Staaten die Pflicht erwächst, in bestimmten Fällen Revolutionsregierungen die Anerkennung zu verweigern. Als Satz des Völkergewohnheitsrechtes aber ließe sich die Anerkennungspflicht nur dann nachweisen, wäre in der Staatenpratis eine dahingehende opinio juris der Staaten nachzuweisen.

Daß regelmäßige Rechtsübung dieser Art der Staatenpraxis fremd ist, beweist z. B. die verschiedene Einstellung der Staaten zur Anerkennung der Sowjetregierung.

> „Es ergibt sich das Bild, daß die Sowjetregierung Ende 1923, also nach Verkündung der Verfassung, eine de jure-Regierung im Verhältnis zu Deutschland, eine anerkannte de facto-Regierung im Verhältnis zu England und eine nicht anerkannte de facto-Regierung im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten war, während sie, staatsrechtlich gesehen, sich als de jure-Regierung darstellte“[7]).

Wie in diesem Beispiel, so zeigt sich auch in allen anderen Fällen von Staatsumwälzungen in einzelnen Staaten eine verschiedene, keineswegs einheitliche Einstellung der Drittstaaten zur Anerkennung; von einer allgemeinen Rechtsübung der

[7]) Stille a.a.O., S. 18; das Zitat zeigt die eingangs erwähnte Unklarheit der Begriffe.

Staaten und einem die Anerkennungspflicht enthaltenden Völkergewohnheitsrechtssatzes kann also nicht gesprochen werden.

Wenn gleichwohl in der Völkerrechtsliteratur von einzelnen Schriftstellern eine Anerkennungspflicht der Drittstaaten kraft positiven Völkerrechts behauptet wird[8]), so folgt dieses lediglich aus deren Verwechslung der beiden Begriffe: Pflicht zur Regierungsanerkennung und Pflicht zur Zurechnung der Handlungen der neuen Regierung als Staatshandlung. Daß letztere besteht, wurde oben bereits nachgewiesen; eine Pflicht zur förmlichen Anerkennug der neuen Regierung ist jedoch aus ihr nicht abzuleiten. Die Mehrzahl der Schriftsteller spricht sich darum auch gegen eine Anerkennungspflicht aus, da sich ein dahin gehender Satz des Völkergewohnheitsrechtes nicht nachweisen läßt[9]).

> „La reconnaissance est un acte fucultatif; mais afin qu'il ne prenne pas une allure tendencieuse, qu'il ne se transforme pas en norme politique et en un élément de bouleversement local et international, il doit être subordonné à des conditions, qui garantissent son apportunité"[10]).

Das zuletzt von Podesta-Costa angeführte Betrachtungsmerkmal, daß die Regierungsanerkennung zwar nicht rechtlich zur Pflicht gemacht, doch aber häufig von politischen Gesichtspunkten aus notwendig ist, ist in der Tat von großer Bedeutung. Wie oben dargestellt, bedeutet ja Nichtanerkennung Verweigerung diplomatischer Beziehungen zu dem betroffenen Staate. Diese aber hat häufig weitgehende politische Folgen; ebenso wie der Abbruch politischer Beziehungen kann auch sie häufig Anlaß ernster Konflikte zwischen den Staaten, ja sogar eines Krieges werden. Die Staaten sind darum praktisch häufig zur Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen genötigt, obwohl sie theoretisch das Völkerrecht nicht dazu zwingt. Mit Recht schreibt auch Hold-Ferneck[11]):

> „Augenscheinlich wird die Macht der Tatsachen in der weit überwiegenden Zahl der Fälle die Staaten in

---

[8]) So z. B. Noël-Henry a.a.O., S. 218.

[9]) So Spiropoulos a.a.O., S. 20, Kunz a.a.O., S. 125, mit weiteren Angaben gleich eingestellter völkerrechtlicher Literatur.

[10]) Podesta-Costa a.a.O., S. 52.

[11]) a.a.O., Bd. 1, S. 182; ebenso Lawrence: „The principles of international law". § 125, S. 276/277.

gleicher Weise zwingen, im Verkehr, den sie aufgenommen haben, zu verbleiben. An dieser tatsächlichen Nötigung vermag die Theorie nichts zu ändern".

Daß insbesondere die Anerkennung der neuen Regierung politisch von äußerster Wichtigkeit ist und darum einzelne Staaten sich häufig gezwungen sehen, eine ihnen an sich nicht genehme Revolutionsregierung auch formell anzuerkennen, obwohl Nichtanerkennung keine Völkerrechtsverletzung bedeuten würde, beweisen zahlreiche historische Beispiele; wie Despagnet[12]) nachweist, hat die Verweigerung der Anerkennung der englischen Revolutionsregierung Oliver Cromwells durch Frankreich zu einem englisch-französischen Kriege geführt.

Aus dem Völkerrecht jedoch läßt sich, wie hier noch einmal zusammenfassend festgestellt sei, eine Anerkennungspflicht für die Drittstaaten nicht nachweisen.

b) Die Voraussetzungen der Anerkennung.

Ebenso wie die soeben erörtete Frage nach der Anerkennungspflicht ist auch die im folgenden zu behandelnde Lehre von den Voraussetzungen der Regierungsanerkennung stark von politischen Gesichtspunkten beeinflußt und nicht rein völkerrechtlicher Natur. Sogar in Lehrbüchern des Völkerrechts finden sich häufig bei Erörterung der Anerkennungsvoraussetzungen politische und rechtstheoretische Gedankengänge vermengt. Das ist freilich nach der hier vertretenen Auffassung vom Wesen des Völkerrechts durchaus nicht verwunderlich. Auch das Völkerrecht insgesamt verdankt ja seine Entstehung vor allem politischen Gesichtspunkten.

> „Die Einflußnahme auf die Weiterentwicklung oder Umgestaltung von Völkerrecht ist eine der wichtigsten Aufgaben der Staatsleitung. Hier wird die Waffe geschmiedet, die der Politiker oft mit Erfolg führen kann, wenn er seine anderen Waffen, Macht und Geld, nicht gebrauchen darf oder will".[13])

Gerade dann aber, wenn das Völkerrecht auch in Form eines Gewohnheitsrechtes in bestimmten Fällen des zwischenstaat-

---

[12]) „Cours de droit international public", S. 90.
[13]) Vanselow a.a.O., S. 1.

lichen Lebens schweigt, treten politische Gesichtspunkte an die Stelle von Rechtsregeln, um die vorhandene Lücke auszufüllen.

Die Frage, welche Voraussetzungen für die Anerkennung einer neuen Staatsregierung bestehen müssen, ist aber gerade darum auch politisch von großer Bedeutung, weil die Anerkennung oder Nichtanerkennung, wie bereits geschildert, schwerwiegende Folgen zeitigen kann, und weil regelmäßiger Rechtsbrauch sich in diesen Fragen noch nicht entwickelt hat. Die meisten der im folgenden zu erörternden einzelnen Voraussetzungen der Regierungsanerkennung sind darum auch sehr wohl aus politischen Gedankengängen einzelner Staaten verständlich, finden dagegen im geltenden Völkerrecht keinen Geltungsgrund.

Es ist freilich möglich, daß in gewissen Fällen, in denen Anerkennung einer neuen Regierung erfolgte, die bald darauf durch Restauration wieder von ihrer Vorgängerin verdrängt wurde, über Vorzeitigkeit oder Rechtzeitigkeit der Anerkennung internationale Streitigkeiten entstehen. In solchen Fällen kämen dann, würde der Streitfall vor einem internationalen Gerichtshofe verhandelt, die im folgenden zu untersuchenden Fragen, welche Merkmale als Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit eine Anerkennung gültig erfolgen kann, zur Sprache kommen.

I. Voraussetzung der „Effektivität".

Die erste Voraussetzung, die von der Staatenpraxis ebenso wie von der Völkerrechtsliteratur einstimmig gefordert wird, soll eine gültige Regierungsanerkennung vorliegen, ist die Voraussetzung der „Effektivität" der neuen Regierung: Es muß tatsächlich ein Uebergang der Staatsgewalt auf die neuen Machthaber vorliegen. Es darf sich nicht lediglich um eine revolutionäre Führerschaft handeln, die noch mit der bisherigen Regierung im Kampfe liegt. Erst wenn tatsächlich die frühere Regierung gestürzt ist, und das Staatsvolk der neuen Staatsregierung die gleiche Achtung entgegenbringt, die auch sonst, sei es auch nur auf Grund von Zwangsmaßnahmen, dem obersten Staatsorgan entgegengebracht wird, liegt völkerrechtlich die Möglichkeit vor, daß andere Staaten die neue Regierung als Staatsregierung anerkennen.

Die Voraussetzung der Effektivität wird häufig auch in die Form gekleidet, daß Fähigkeit zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen gefordert wird; denn nur eine effektive Staatsregierung ist fähig, die den Staat belastenden völkerrechtlichen Pflichten durch innerstaatliche Gesetzgebung und Verwaltungstätigkeit zur Erfüllung zu bringen.

Die Effektivitäts-Voraussetzung der Anerkennung einer neuen Regierung ist auch nach dem hier eingenommenen Standpunkte zu bejahen: Nur dann, wenn in der Tat die frühere Regierung beseitigt, und eine neue Staatsregierung an ihre Stelle getreten ist, besteht ja ein Objekt der völkerrechtlichen Anerkennung. Ist dagegen die frühere Regierung noch tatsächliche Beherrscherin des Staates, so ist der Tatbestand, der hier vorausgesetzt wurde, garnicht erfüllt, die diplomatischen Beziehungen sind nicht unterbrochen und die Anerkennung war in Wahrheit nicht Regierungsanerkennung, sondern höchstens Anerkennung als kriegführende Partei. Essentiale der Anerkennung ist darum, daß die Regierung, um deren Anerkennung es sich handelt, die Staatsgewalt tatsächlich in Händen hat, oder, mit anderen Worten, „effektiv" ist.

II. Voraussetzung der „Legitimität".

Als weitere Anerkennungsvoraussetzung wurde von einzelnen Staaten zeitweise Notwendigkeit der „Legitimität" gefordert, d. h. man weigerte sich überhaupt, andere als verfassungsmäßig zur Macht gekommene Regierungen anzuerkennen.

Es ergibt sich bereits aus den bisherigen Ausführungen, daß Legitimität einer Regierung als Voraussetzung ihrer Anerkennung hier keinesfalls bejaht werden kann. Das „völkerrechtliche Legitimitätsprinzip" beruht darauf, daß auch im Falle verfassungsmäßigen Regierungswechsels Regierungsanerkennung seitens der Drittstaaten für möglich und notwendig gehalten wird. Da es sich bei der hier zur Bearbeitung gestellten Völkerrechtsfrage jedoch gerade um verfassungswidrig zur Macht gelangte Regierungen und deren Anerkennung handelt, ist die Voraussetzung der Legitimität von vornherein unmöglich.

Auch in der völkerrechtlichen Literatur wird allgemein die Forderung der Legitimität als Anerkennungsvoraussetzung, wie sie in der Staatenpraxis seinerzeit z. B. von den Mitgliedern der „Heiligen Allianz" gestellt wurde, verworfen. Vielmehr wird stets davon ausgegangen, daß auch de facto-Regierungen völkerrechtlich als Staatsorgane anerkannt werden können, eine Lehrmeinung aber, die nur de jure-Regierungen Anerkennungs-Möglichkeit zuspricht, abzulehnen ist[14]).

III. Voraussetzung der „Legalität".

Wesentlich wichtiger geworden ist diejenige Theorie, die als Voraussetzung der Anerkennung verlangt, die neue Staatsregierung müsse auf Grund des Volkswillens regieren oder doch vom Volke gebilligt sein, sofern sie aus einer Staatsumwälzung entstanden sei. Diese „Legalitätstheorie" ist praktisch darum besonders wichtig geworden, weil sie von einigen Staaten strikt befolgt wird, seit sie in verschiedenen „Doktrinen" ihren Niederschlag fand. Die erste jener „Doktrinen", in der aus politischen Gründen Legalität der neuen Regierung als Anerkennungsvoraussetzung gefordert wurde, stammt von dem ecuadorianischen Politiker Dr. Tobar, der vorschlug, die südamerikanischen Staaten sollten sich wechselseitig dazu verpflichten,

„die auf revolutionärem Wege im Widerspruch zum konstitutionellen Regime eingesetzten de facto-Regierungen" nicht mehr anzuerkennen[15]).

Obwohl Dr. Tobar mithin wohl ein neues Legitimitätsprinzip vorschwebte, und er nur legitime Regierungen in Südamerika dulden wollte, ja sogar gegen illegitime Regierungen Interventionen empfahl, hat sich sein Vorschlag doch nicht in der von ihm gewollten Form verwirklicht. Zwar entstanden auf Grund der „Tobar-Doktrin" einzelne Verträge zwischen süd- und mittelamerikanischen Republiken; doch hat man in diesen nicht, wie Dr. Tobar forderte, Legitimität, sondern lediglich Legalität als Anerkennungsvoraussetzung vereinbart. So heißt es z. B. in dem 1923 von

[14]) Siehe hierzu besonders auch Knubben a.a.O., S. 332.
[15]) Zitiert bei Heilborn, Art. „Tobar-Doktrin" im Wörterbuch des Völkerrechtes Bd. II, S. 717.

den fünf Republiken Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nikaragua und El Salvador abgeschlossenen Staatsvertrage[16]):

> „Los Gobiernos de la Partes Contractantes no reconocerán a ninguno que surja en qualquiera de las cinco Republicas por un golpe de Estado o de una revolución contra un gobierno reconnocido, mientras la representación del pueblo libremente elcta, no haya reorganizado el pais en forma constitutional".

Auch die nordamerikanische Politik ist seit langem von der Annahme eines Legalitätsprinzips beinflußt. Schon zur Zeit der großen französischen Revolution wurde der Pariser Vertreter der Vereinigten Staaten von dem Staatssekretär Jefferson instruiert:

> „It accords with our principles to acknowledge any Goverment to be rightful which is formed by the will of the nation, substantially declared"[17]).

In Form der „Wilson-Doktrin" vom 12. März 1913 und der „Coolidge-Doktrin[18]) ist Amerikas Ansicht, die neue Staatsregierung müsse, um anerkannt werden zu können, von der „popular approbation" getragen sein, in jüngster Zeit mehrfach erneut zum Ausdruck gekommen. Auch der deutsche Reichskanzler Otto v. Bismarck vertrat den Standpunkt des Legalitätsprinzips. In einem Brief an Jules Favre schrieb er 1870[19]):

> „Ich würde auf eine amtliche Verhandlung nicht haben eingehen können, welcher die Voraussetzung zugrunde läge, daß die Regierung der nationalen Vertheidigung völkerrechtlich in der Lage sei, im Namen Frankreichs zu handeln, solange sie nicht zumindest von der Französischen Nation selbst anerkannt ist".

Daß freilich nicht alle Staaten in ihrer politischen Einstellung zur Revolutionsregierung auf dem Boden des Legalitätsprinzipes stehen, und als Voraussetzung der Anerkennung der neuen Regierung deren Billigung durch das Volk oder gar die Zustimmung einer aus freier Wahl hervorgegangenen Volks-

---

[16]) Zitiert bei Spiropoulos a.a.O., S. 43.
[17]) Zitiert bei Moore: „A digest of international Law", Bd. 1, S. 120.
[18]) Vgl. zu den beiden genannten Doktrinen Kunz „Anerkennung usw.", S. 145.
[19]) Zitiert bei Bruns a.a.O., S. 171, Nr. 538.

vertretung verlangen, beweist der Text der Anerkennung der 1869 entstandenen spanischen Revolutionsregierung durch Frankreich[20]). Es kann mithin nicht von durchgehend einheitlicher Staatenpraxis gesprochen werden. Mit Kunz und Spiropoulos ist daher auch hier Legalität als notwendige Voraussetzung der Regierungsanerkennung abzulehnen. Es existiert kein Satz des Völkergewohnheitsrechtes, der den Staaten gebietet, vor der Anerkennung einer neuen Staatsregierung nachzuprüfen, ob diese dem Willen des Staatsvolkes entspricht. Es besteht im Gegenteil ein Völkerrechtssatz, der jede Einmischung in die inneren Verhältnisse anderer Staaten verbietet und darum auch eine Kontrolle, die den Staaten durch einen Völkerrechtssatz über Legalität als Anerkennungsvoraussetzung über innerstaatliche Verhältnisse von Drittstaaten zur Pflicht gemacht wird, unmöglich machen würde. Mit Recht schreibt Anderson[21]):

> „El regimen constitutional es una cuestión de estricto derecho interno que solo concierne al los cuidadanos y no puede, por lo mismo, ser fuente de criterio para acordor o denegar el reconocimiento".

Ständige gegenseitige Ueberwachung der Staaten bezüglich der Verfassungsmäßigkeit ihrer Regierung widerspräche dem Wesen des von freien, unabhängigen Staaten lediglich zur Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen geschaffenen Völkerrechts. Ein Satz des Völkergewohnheitsrechtes, der das Erfordernis der Legalität als Anerkennungsvoraussetzung aufstellte, wäre damit unvereinbar. Auch das Völkervertragsrecht der erwähnten süd- und mittelamerikanischen Vereinbarungen ist lediglich als Abweichung, nicht etwa als ausdrückliche Festlegung an sich bereits verbindlichen Völkergewohnheitsrechtes anzusehen. Die an den Verträgen beteiligten Staaten haben freilich im Verhältnis zueinander die völkerrechtliche Pflicht, die Anerkennung von Revolutionsregierungen solange hinauszuschieben, bis eine Erklärung des Volkswillens, etwa eine öffentliche Wahl, die neue Regierung „legal" gemacht hat. Aber Larnaude[22]) schreibt mit Recht:

---

[20]) Zitiert bei Bruns, „Fontes juris gentium", a.a.O., S. 164.
[21]) „El gobierno de facto", S. 40.
[22]) a.a.O., S. 499.

„Il n'y a pas un droit international Sud-américain, mais un droit international unique . . . Quant à la doctrine Tobar, il est loisible aux Etats Sud-américans de l'adopter dans leurs rapports respectifs. Il n'en a encore jamais été questions pour les Etats européens".

Solange nicht alle Staaten sich dem Satze von der Legalität als Anerkennungsvoraussetzung unterworfen haben und ihn entweder vertraglich vereinbart haben oder infolge einer entsprechenden opinio juris sive necessitatis üben, steht ihnen die Anerkennung neuer, im Wege der Staatsumwälzung entstandener Regierungen auch dann frei, wenn letztere wider den Willen ihres eigenen Staatsvolkes herrschen. Eine in solchem Falle ausgesprochene Anerkennung ist keineswegs völkerrechtswidrig.

IV. Voraussetzung der Bereitwilligkeit zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Als notwendige Voraussetzung der Anerkennung wird endlich noch häufig Bereitwilligkeit der anzuerkennenden neuen Regierung gefordert, die völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates, die von den früheren Staatsregierungen eingegangen wurden, zu erfüllen. Diese Ansicht vertritt z. B. Fauchille[23]), der ausführt, vor Anerkennung der neuen Regierung müßten sich die Staaten notwendigerweise von deren Bereitwilligkeit überzeugen, die Staatsverpflichtungen zu erfüllen. Auch in einer Rede des amerikanischen Staatssekretärs Hughes, die dieser am 21. März 1923 zur Rechtfertigung der Nichtanerkennung Rußlands unter der Sowjetregierung durch die Vereinigten Staaten hielt[24]), [25]), ist diese Ansicht ausgesprochen.

Nach der hier vertretenen Auffassung ist die Bereitwilligkeit der anzuerkennenden Regierung, die Staatsschulden zu

[23]) a.a.O., Bd. 1, T. 1, S. 320.

[24]) Zitiert bei Hershey: „The essentials of international public law and organisation", S. 210.

[25]) Es ist bedeutsam, auf den begrifflichen Unterschied hinzuweisen, der zwischen der Bereitwilligkeit und der weiter oben erörterten Fähigkeit zur Vertragserfüllung seitens der anzuerkennenden Regierung besteht.

bezahlen und sonstige völkerrechtliche Pflichten des Staates zu erfüllen, als völkerrechtliche Anerkennungsvoraussetzung unerheblich. Die neue Regierung ist kraft Völkerrechts an die Vertragserfüllung gebunden; sie kann sich, wie oben nachgewiesen wurde, in keiner Weise einseitig von den vertraglich eingegangenen Verpflichtungen befreien. Mit der Frage der Anerkennung hat die Bereitwilligkeit zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen lediglich auf Grund politischer Erwägungen Zusammenhang; dagegen schreibt, im Hinblick auf völkerrechtliche Erwägungen, mit Recht Knubben[26]):

> „Es ist eine gewohnheitlich geübte opinio jures sive necessitatis in der Richtung, daß die Anerkennung der früheren Staatsverpflichtungen eine allgemeine Voraussetzung der Anerkennung wäre, nicht feststellbar. Ganz im Gegensatz hierzu verneint die Staatenpraxis eine solche opinio necessitatis, da sie ja auf dem Standpunkte steht, daß im Gegenteile jeder idente Staat trotz verfassungswidriger Regierungsänderungen ohne weiteres . . . zur Erfüllung der früheren Verbindlichkeiten gehalten ist".

Selbst dann, wenn die anzuerkennende Regierung die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates ausdrücklich ablehnt, ist daher eine Anerkennung möglich. Auf die internationalen Verpflichtungen des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates ist sie ohne jeden Einfluß[27]).

Zusammenfassend läßt sich mithin folgendes feststellen: Sobald der von der Staatsumwälzung betroffene Staat eine neue Staatsregierung hat, die tatsächlich die Staatsgewalt in Händen hat, steht die Anerkennung dieser Regierung im freien Belieben der Drittstaaten. Es ist unnötig, daß die neue Regierung Bedingungen irgendwelcher Art erfüllt; gleichgültig ist es insbesondere, ob sie vom Volke gebilligt wird oder, nur von einer Minderheit getragen, gegen den Willen der Mehrheit des Volkes die Staatsgewalt in Händen hält. Ebenso gleichgültig ist es, wie sie sich zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verbindlichkeiten ihres Staates einstellt. Höchstens dann, wenn sie — ein nur theoretisch denkbarer, aber,

---

[26]) a.a.O., S. 343.
[27]) So auch Spiropoulos a.a.O., S. 34, und Kunz a.a.O., S. 142.

wie oben nachgewiesen, in der heutigen Staatenpraxis unmöglicher Fall! — aus der Reihe der Völkerrechtssubjekte durch Abbruch sämtlicher völkerrechtlicher Beziehungen und ausdrückliche Nichtanerkennung sämtlicher Bindungen, Verpflichtungen und vor allem auch Berechtigungen gegenüber anderen Staaten ganz ausscheidet, so ist die Regierungsanerkennung seitens der Drittstaaten unmöglich oder doch sinnlos; infolge Wegfalls eines die Staaten mit dem von der Staatsumwälzung betroffenen Staate verbindenden Völkerrechts verlöre sie Sinn und Grundlage.

c) Die Formen der Regierungsanerkennung.

Nach Untersuchung der Voraussetzungen der Anerkennung bleibt übrig, schließlich noch in die Erörterung von Art und Formen der Regierungsanerkennung einzutreten.

Es fragt sich zunächst, von seiten welcher Staaten eine Anerkennung der Revolutionsregierung erfolgen kann. Die Beantwortung der Frage bietet keine wesentlichen Schwierigkeiten: Da die Staatsumwälzung den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu sämtlichen anderen Staaten zufolge hat, die vor der Staatsumwälzung als Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft mit dem betroffenen Staate in Verkehr standen, sind auch alle diese Staaten befugt, durch Anerkennung der neuen Staatsregierung die unterbrochenen Beziehungen mit Einwilligung des betroffenen Staates wieder aufzunehmen. Daß die Regierungen der anerkennenden Staaten selbst bereits anerkannt sein müssen, wird ausdrücklich von Spiropoulos[28]) gefordert; dieser Forderung ist auch hier zuzustimmen. Denn waren vor der Staatsumwälzung keinerlei Beziehungen von Staat zu Staat vorhanden, die den anerkannten und den anerkennenden Staat verbanden, so entsteht auch keine Unterbrechung, die durch die Anerkennung der neuen Regierung wieder beseitigt werden müßte. Wollte z. B. Sowjetrußland, das bisher von Spanien noch nicht anerkannt wurde[29]), die spanische republikanische Regierung, die durch den Sturz der Monarchie illegitim zur Macht kam, ausdrücklich anerkennen, so wäre diese Anerkennung bedeutungslos;

[28]) a.a.O., S. 12/13; ebenso Kunz a.a.O., S. 127.

[29]) Siehe Hendler: „Die völkerrechtliche Stellung der Handelsvertretungen der U.d.S.S.R., S. 31.

notwendig wäre vielmehr, daß zunächst Spanien die seit 1917 verabsäumte Anerkennung der Sowjetregierung nachholend, nunmehr zunächst die Beziehungen zu Rußland wieder aufzunehmen versuchte. Es wäre dann freilich überflüssig, daß nunmehr die Räteregierung ausdrücklich die republikanische Regierung Spaniens anerkennen würde, da die durch die spanische Staatsumwälzung hervorgerufenen Veränderungen Rußland garnicht berührten und der Neubeginn der beiderseitigen Beziehungen erst nach Ausrufung der spanischen Republik erfolgte.

Es fragt sich weiterhin, von welchem Staatsorgan die Anerkennung auszugehen hat. Daß die Anerkennung der Prozeßfähigkeit der neuen Staatsregierung durch die Gerichte eines Drittstaates keinerlei offizielle Regierungsanerkennung enthält, wurde bereits oben festgestellt; die förmliche Regierungsanerkennung geht niemals von richterlichen, sondern stets von politischen Staatsorganen aus. Regelmäßig erfolgt die Erklärung der Anerkennung durch dasjenige Staatsorgan, das verfassungsmäßig im Völkerrechtsverkehr für den Staat zu handeln befugt ist, in der Regel also durch die oberste Exekutiv-Behörde. Auch die diplomatischen Vertreter eines Staates sind möglicherweise auf Anweisung ihrer Regierung hin befugt, die Anerkennung einer neuen Staatsregierung auszusprechen.

Daß die Staatenpraxis in geschilderter Weise verfährt, beweist z. B. eine Stelle aus einem Diplomatenbrief bezüglich der Revolution in Mexiko[30]):

> „Nous ne reconnaissons les révolutions que par ordre du Président, apres longue et mûre considération. Tant qu'il n'est pas intervenu une autorisation régulière pour une reconnaissance, nous n'entretenons pas de communications officieuses ou autres avec les agents politiques ou les représantants des mouvements revolutionaires dans les pays avec lesquels nous maintenons non relations diplomatiques".

Wichtig ist es ferner, daß die Anerkennung als solche klar erkennbar ist. Mit Recht schreibt Noël-Henry[31]):

> „Pour que la reconnaissance soit accordée, il faut un acte ne laissant place à auquun doute sur la volonté de

[30]) Bruns a.a.O., S. 175, Nr. 550.
[31]) a.a.O., S. 189.

l'Etat de reconnaître capacité au gouvernement étranger".

Denn andernfalls wird ein Zustand geschaffen, der für rechtliche Betrachtung Unklarheit und Verwirrungsmöglichkeit, politisch aber leicht Stoff zu Konflikten bietet.

In welcher Form die Anerkennung der neuen Regierung erfolgt, ergibt sich aus Betrachtung der Staatspraxis. Das Völkerrecht hat hier mehrere in ihrer Wirkung gleichartige Anerkennungsformen entwickelt. Man kann ausdrückliche und stillschweigende, kollektive und von einem Einzelstaate ausgehende, endlich de facto- und de jure-Anerkennung unterscheiden. Die einzelnen Anerkennungsformen seien im folgenden in der angegebenen Reihenfolge einzeln näher untersucht.

I. Ausdrückliche Anerkennung und Anerkennung durch konkludente Handlung.

Die ausdrückliche Anerkennung erfolgt entweder durch einseitige Erklärung oder im Rahmen eines Vertragsabschlusses. Ein Beispiel aus jüngster Zeit für ausdrückliche Anerkennung bietet die Bestätigung der Regierung des afganischen Usurpators Nadir Chan; sie erfolgte durch Telegrammwechsel zwischen Kabul einerseits, Berlin, Moskau, Teheran, London und Angora andererseits[32]). Ausdrückliche schriftliche Erklärung der Anerkennung in Form einer feierlich überreichten Note wurde demnach für überflüssig erachtet.

Die stillschweigende Form der Anerkennung, die nach Spiropoulos[33]) wegen der leicht durch sie herbeigeführten Unklarheit in der neueren Staatenpraxis hinter der ausdrücklichen Anerkennungsform zurücktritt, kann in mancherlei Form in Erscheinung treten; Absendung und Empfang ordentlicher diplomatischer Vertreter der Drittstaaten können häufig als stillschweigende Anerkennung anzusehen sein. Auch die Setzung neuen Völkerrechts zwischen den Staaten in Form eines Staatsvertrages wird als solche betrachtet werden müssen. Dagegen ist, wie die Staatenpraxis zeigt, die ge-

[32]) Siehe „Jahrb. für auswärtige Politik", 1930, S. 110.
[33]) a.a.O., S. 15.

meinsame Teilnahme an einer Konferenz nicht als Anerkennung anzusehen, sofern die Konferenz nicht zu einem in Form eines Staatsvertrages auftretenden Abschlusse führt. Das Beispiel der Konferenz zu Genua beweist die Richtigkeit dieser Feststellung: Rußlands Regierung blieb von den übrigen Konferenzteilnehmern teilweise noch mehrere Jahre lang unanerkannt. Die Beziehungen zwischen den Regierungen gelegentlich solcher Konferenzen sind „offiziös", nicht aber „offiziell", und nicht als wirkliche Beziehungen von Staat zu Staat anzusehen.

Die eben erwähnten „relations officieuses" werden in ihrer völkerrechtlichen Bedeutung nicht einheitlich beurteilt; Während nach einer Lehrmeinung die offiziösen Beziehungen noch vor jeder Anerkennung liegen, in welcher Form diese auch erfolgen mag[34]), stellen nach anderer Auffassung die offiziösen Beziehungen der Staaten die Form dar, in der mit einer nur de facto anerkannten Regierung verkehrt wird[35]). Da im Zweifel auch schon vor der de facto-Anerkennung der aus der Staatsumwälzung hervorgegangenen neuen Staatsregierung Verhandlungen mit deren Mitgliedern stattfinden, um die Möglichkeiten einer de facto-Anerkennung zu besprechen, erscheint die erste der beiden gekennzeichneten Auffassungen als die richtige.

II. Einzelanerkennung und Kollektivanerkennung.

Die Anerkennung erfolgt heute in der Regel noch von seiten der einzelnen Staaten gesondert. So wurde z. B. die republikanische Regierung Spaniens im Jahre 1931 innerhalb von etwa zwanzig Tagen nacheinander von fast allen Staaten der Erde anerkannt.

Die Form, in der am häufigsten gemeinsame Anerkennung einer Regierung durch mehrere Staaten erfolgen wird, dürfte in Zukunft die Anerkennung durch den Völkerbund darstellen. Während über die Wirkung der Staatsumwälzung auf die Mitgliedschaft des betroffenen Staates im Genfer Bunde unten noch des näheren eingegangen werden soll, ist

---

[34]) So Kunz a.a.O., S. 133/134.
[35]) So Strupp: „Theorie und Praxis des Völkerrechts", S. 19.

an dieser Stelle bereits zu behandeln, inwiefern die Anerkennung einer Regierung in kollektiver Form durch Aufnahme in den Völkerbund geschehen kann[36]).

Nach Ansicht von Schücking-Wehberg[36]) bedeutet die Aufnahme eines Staates in den Völkerbund zugleich auch die Anerkennung seiner Regierung. Ein Staat, dessen Regierung nicht von allen Mitgliedern des Bundes anerkannt ist, erlangt mithin durch die Aufnahme auch eine Anerkennung seiner Regierung seitens sämtlicher Völkerbundsmitglieder. Auch diejenigen Bundesmitglieder, die die Aufnahme des betreffenden Staates ablehnten oder nicht an der Abstimmung teilnahmen, für die nach Artikel 1 Abs. 2 der Bundessatzung nur Zwei-Drittel-Mehrheit vorgesehen ist, müssen nach herrschender Meinung[37]) die Regierung des aufgenommenen Staates anerkennen.

III. de facto- und de jure-Anerkennung.

Wichtiger als die Unterscheidung in Einzel- und Kollektivanerkennung ist die Trennung von de jure- und de facto-Anerkennung, wie sie seit neuestem in der Staatenpraxis üblich geworden ist. Darüber, was diese Unterscheidung zu bedeuten hat, besteht in der Staatenpraxis keine Einigkeit. Zwei Fälle aus letzter Zeit mögen dafür als Beweis dienen.

In einer Rede vor dem Unterhaus erklärte am 22. März 1921 Lloyd George[38]), daß England die russische Sowjetregierung de facto anerkannt habe, da die englische Politik es notwendig bedinge, mit den derzeitigen russischen Machthabern, die tatsächlich die Staatsgewalt in Händen hätten, in Verbindung zu treten. Der de facto-Anerkennung folgte am 1. Februar 1924 die de jure-Anerkennung der bolschewistischen Regierung durch England; in einer Note des britischen Vertreters in Moskau an den Volkskommissar für

---

[36]) Die Satzung des Völkerbundes, Bd. 1, S. 269.

[37]) So Fauchille, Bd. 1, T. 1, S. 334, Hojer: „Le pacte de la société des Nations", S. 36; anderer Ansicht Hatschek a.a.O., S. 150. Freilich beziehen sich alle zitierten Stellen auf die Anerkennung eines neuen Staates; doch ist die Entscheidung wohl auf den vorliegenden Fall analog anzuwenden.

[38]) Zitiert bei Lagarde a.a.O., S. 102/103.

auswärtige Angelegenheiten, Tschitscherin, heißt es ausdrücklich[39]):

„Ich habe die Ehre, auf Weisung meiner Regierung Euer Exzellenz zu benachrichtigen, daß die Union der sozialistischen Sowjet-Republiken als die de jure-Regierung derjenigen Gebiete des alten russischen Reiches anerkannt wird, die in ihr ihre Autorität erblicken".

Die beiden Anerkennungen ergänzen sich also; England erkannte die Sowjetregierung zunächst nur darum lediglich de facto an, weil ihm die Verhältnisse in Rußland 1921 noch nicht sicher genug erschienen, um regelmäßige diplomatische Beziehungen mit der neuen russischen Regierung aufzunehmen. Bis 1924 erfolgte darum die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen lediglich durch ständige „technische Vertreter"; erst 1924 wurden von den beiden Staaten wieder Vertreter mit vollem diplomatischen Rang ausgetauscht.

Dagegen erkannte in einem anderen Falle der Präsident der Vereinigten Staaten eine mexikanische Revolutionsregierung zunächst lediglich darum nur de facto an, weil diese Regierung die Staatsgewalt ohne Mitwirkung einer aus öffentlicher Wahl hervorgegangenen Volksvertretung ausübte und auch keine geschriebene Verfassung erlassen hatte. Erst nach Erfüllung dieser Vorbedingungen erfolgte die de jure-Anerkennung[40]):

In den beiden mitgeteilten Fällen wurde also dem Begriff der de facto-Anerkennung seitens der Drittstaaten, die sie aussprach, verschiedene Bedeutung beigelegt. Welche der beiden Auslegungen als die richtige erscheint, ist auch in der Völkerrechtsliteratur noch nicht einheitlich geklärt. Nach der hier vertretenen Auffassung ist jedenfalls die amerikanische Auslegung, die nach innerstaatlichem Gesichtspunkte unterscheidet und mithin ein Werturteil über die neue Regierung ausspricht, je nachdem, ob sie nur de facto oder de jure anerkennt, als völkerrechtswidrig abzulehnen; denn

[39]) Zitiert im „Handbuch der Politik", Bd. 6, S. 456. Der Originaltext war leider nicht zu beschaffen; er wäre darum von Wichtigkeit, weil die Anerkennung der U.d.S.S.R. als „Regierung" im Zweifel in der Urkunde nicht ausgesprochen wird, es sich mithin um einen Fehler in der deutschen Uebersetzung handelt.

[40]) Es handelt sich um den Fall der Regierung Carranza, die von Präsident Wilson am 19. 10. 1915 de facto und erst am 31. 8. 1917 de jure anerkannt wurde (siehe Noël-Henry a.a.O., S. 57).

grundsätzlich verwirft das Völkerrecht Einmischungen in innerstaatliche Angelegenheiten anderer Völkerrechtssubjekte. Die Anerkennung kann wohl seitens der Drittstaaten gewissermaßen in zwei Stufen zerlegt und zunächst unvollständig, später aber vollständig erteilt werden; es geht jedoch nicht an, innerstaatliche Gesichtspunkte des anzuerkennenden Staates für die Unterscheidung von de jure- und de facto-Regierung für maßgeblich zu erklären.

Ebensowenig wie die Staatenpraxis ist die Völkerrechtsliteratur über die Ausdeutung der Begriffe de facto- und de jure-Anerkennung einig. Die verschiedenen Auffassungen, die ausgesprochen werden, weichen sämtlich voneinander ab[41]), ohne daß eine von ihnen restlos überzeugen könnte. Mit Noël[42]) wird festgestellt werden müssen:

„On peut dire que chaque application constitue une catégorie speciale".

Erst die weitere Entwicklung des Völkerrechtes wird eine Klärung der fraglichen Rechtsbegriffe mit sich bringen.

Vielleicht läßt sich eine Lösung der Frage in folgender Weise aus der Staatenpraxis entnehmen: Die Wiederaufnahme der durch die Staatsumwälzung unterbrochenen Beziehungen von Staat zu Staat erfolgt in drei Etappen: Zunächst nehmen die Staaten im Wege der „offiziösen Beziehungen" mit der neuen Staatsregierung Fühlung. Erscheint als Ergebnis dieser Fühlungnahme den Drittstaaten die Lage der neuen Staatsregierung noch nicht völlig gesichert, so erkennen sie diese zunächst lediglich de facto an, indem sie ausdrücklich die Vorläufigkeit der Anerkennung betonen und sich deren Zurückziehung vorbehalten. Erst dann aber, wenn die neue Regierung den Drittstaaten in ihrem Bestande vollständig gesichert erscheint, erklären sie förmlich und feierlich deren de jure-Anerkennung, die zu voller Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen führt.

Schon die de facto anerkannte Staatsregierung steht völkerrechtlich, was die Zurechnung ihrer Handlungen als Staatshandlungen anlangt, ebenso wie die noch garnicht anerkannte Revolutonsregierung völkerrechtlich einer de jure anerkann-

---

[41]) Eine gute Uebersicht gibt Spiropoulos a.a.O., S. 16.
[42]) a.a.O., S. 62.

ten Regierung gleich. Wie Stille[43]) nachweist, kennt z. B. die amerikanische Staatenpraxis zwar die Unterscheidung von de jure- und de facto-Anerkennung, mißt ihr aber keinerlei Bedeutung bei; in der Tat bedeutet ja auch bereits die de facto-Anerkennung die Wiederaufnahme regelmäßiger zwischenstaatlicher Beziehungen. Für den von der Staatsumwälzung betroffenen Staat wird zwar wohl die feierliche de jure-Anerkennung wertvoller und erstrebenswerter sein; gleichwohl ist Anzilotti[44]) beizustimmen, wenn er schreibt:

„Man kann sagen, daß die Unterscheidung politische Bedeutung und Tragweite hat; juristisch betrachtet besteht das Uebereinkommen oder es besteht nicht; und wenn es besteht, so macht es wenig aus, ob die Beziehungen, die ihm folgen, durch mehr oder weniger große Feierlichkeit ausgezeichnet sind."

---

7. Einfluß der Staatsumwälzung auf die völkerrechtlichen Beziehungen zu den nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten

Die völkerrechtliche Stellung eines Staates erschöpft sich, da das Völkerrecht die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen enthält, im wesentlichen in der Stellung zu den anderen Staaten. Daher wurde im vorhergehenden die Untersuchung der Wirkung, die eine Staatsumwälzung auf die völkerrechtliche Stellung des betroffenen Staates hat, lediglich in der Wirkung untersucht, die sich für die Stellung des Staates gegenüber den anderen Staaten ergeben. Damit ist jedoch das für die Arbeit gestellte Thema noch nicht völlig erschöpfend behandelt. Es bleibt vielmehr übrig, zu untersuchen, welche Wirkung die Staatsumwälzung auf die Stellung des betroffenen Staates zu denjenigen Völkerrechtssubjekten hat, die nicht Staaten sind. Als solche kommen vor allem der Heilige Stuhl und der Völkerbund in Betracht, mit denen fast alle Staaten völkerrechtliche Beziehungen unterhalten. Daneben ist noch die Stellung zu den internationalen Ver-

[43]) a.a.O., S. 24.
[44]) a.a.O., S. 127

waltungsgemeinschaften oder Unionen zu untersuchen. Die angedeuteten Fragen zu behandeln, ist die Aufgabe des folgenden und letzten Abschnittes dieser Arbeit.

a) Die Beziehungen zum Völkerbund.

Es sei zunächst auf die Stellung des Staates zum Völkerbunde eingegangen, die sich nach der Staatsumwälzung ergibt. Bereits oben war erörtert worden, ob eine Aufnahme in den Völkerbund, die zu einer Zeit erfolgt, in der die Regierung des aufgenommenen Staates noch nicht von allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt ist, als kollektive Regierungsanerkennung aufzufassen ist. Es fragt sich aber, wie die Revolution in einem Mitgliedstaate während der Dauer seiner Mitgliedschaft auf diese einwirkt. Bleibt der von einer Staatsumwälzung betroffene Staat Völkerbundsmitglied oder ändert sich sonst seine Stellung innerhalb des Bundes?

Ein Blick auf die bisherige Staatenpraxis zeigt, daß durch Staatsumwälzung die Mitgliedschaft im Bunde keineswegs erlischt. Alle Staaten, die als Mitglieder des Völkerbundes von einer Staatsumwälzung betroffen wurden, blieben doch gleichwohl Mitglied des Völkerbundes und in ihrer bisherigen Stellung zum Bunde unverändert. Diese Tatsache wird als so selbstverständlich betrachtet, daß auch die Völkerbundsliteratur darüber schweigt. Daß, gleichwohl die Frage wichtig werden kann, ergibt ein in der kurzen Geschichte des Bundes noch nicht praktisch gewordenes, aber doch leicht mögliches Beispiel. Angenommen, eine Staatsumwälzung macht einen wichtigeren Mitgliedsstaat zur Räterepublik; bleibt es dann trotzdem möglich, daß dieser Staat weiterhin trotz voraussichtlicher Nichtanerkennung seiner neuen Regierung durch die übrigen Bundesmitglieder im Völkerbunde verbleibt und an dessen Arbeiten teilnimmt?

Auch der Völkerbund verdankt seine Entstehung einem Staatsvertrage; soll die oben gestellte Frage beantwortet werden, so ist es darum notwendig, die allgemeine Gebundenheit an die Staatsverträge zu berücksichtigen, die trotz der Staatsumwälzung erhalten bleibt. Damit aber ergibt sich, daß das Ausscheiden aus dem Völkerbund nur in der Weise erfolgen kann, die im Vertrage selbst, das ist in Artikel 3 Abs. 1 der Völkerbundssatzung vorgesehen ist, sofern nicht

auf Grund der clausula rebus sic stantibus ein sofortiges einseitiges Kündigungsrecht gegeben ist. Ob tatsächlich wenn ein Staat als Völkerrechtssubjekt erhalten bleibt, seine Mitarbeit im Völkerbund darum endigen kann, weil beim Eintritt die damalige Staatsform als unbedingt wichtige Voraussetzung angesehen werden mußte und deren Aenderung für eine weitere Mitarbeit wesentlich ist, muß im allgemeinen bezweifelt werden. Doch wird im Einzelfalle, etwa bei einer Staatsumwälzung der geschilderten Art genauer nachzuprüfen sein, ob nicht doch auf Grund der clausula rebus sic stantibus sofortiger Bundesaustritt möglich ist.

Auf andere Weise aber, etwa von seiten des Völkerbundes selbst, ist eine Beendigung der Mitgliedschaft wegen der Staatsumwälzung eines Mitgliedstaates unmöglich. Der Völkerbund selbst bekennt sich zu dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten seiner einzelnen Mitgliedstaaten; das geht z. B. aus der Bestimmung des Artikels 15 Abs. 8 der Satzung hervor. Da Ausschluß aus dem Bunde infolge der Staatsumwälzung aber eine Einmischung in innere Staatsangelegenheiten bedeuten würde, ist er als unmöglich zu betrachten.

Gleichwohl wird die Nichtanerkennung der neuen Regierung eines Mitgliedstaates durch einzelne wichtige Bundesmitglieder, die ja auch durch den Bund keineswegs erzwungen werden kann, für den Gesamtbund von größter Wichtigkeit sein und möglicherweise zum Austritt eines der beteiligten Staaten jedenfalls aber zu einseitiger Nichtmitarbeit führen. Auch ist nach Artikel 15 der Völkerbundsatzung zu erwarten, daß sich der Rat mit den zusammenhängenden Fragen solcher Fälle beschäftigt. Es bleibt schließlich noch zu erwähnen, daß von einzelnen Staaten bei dem Völkerbund selbst ständige diplomatische Vertreter beglaubigt wurden[1]); auch halten es einzelne Schriftsteller, die ein jus delegationum des Bundes annehmen, für möglich, daß der Bund selbst diplomatische Vertreter in andere Staaten entsendet[2]). Das Verhalten dieser Personen im Falle von Staats-

[1]) Schücking-Wehberg zählt aa.O., S. 102, 19 ständige diplomatische Vertretungen einzelner Staaten beim Bunde auf.

[2]) Wie Berger-Kuttig-Rhode „Internationales Arbeitsrecht", S. 24, berichten, hat z. B. das eng mit dem Völkerbund zusammenhängende internationale Arbeitsamt Vertreter zu einzelnen Staaten entsandt.

umwälzungen wird entsprechend zu beurteilen sein, wie das oben ausführlich behandelte Verhalten der diplomatischen Vertreter der Staaten.

b) Die Beziehungen zu den internationalen Verwaltungsgemeinschaften.

Die Mitarbeit des von der Staatsumwälzung betroffenen Staates an den internationalen Verwaltungsgemeinschaften kleineren Umfanges, die selbständig neben dem Völkerbunde bestehen, entspringt zunächst ebenfalls dem Abschlusse von Staatsverträgen mit den anderen beteiligten Staaten. Auch sie wird daher — ebenso wie eine sonstige internationale Vertragsverpflichtung — durch die Staatsumwälzung unberührt bleiben. Allerdings ist zwischen den einzelnen Unionsmitgliedern, die keinen gegenseitigen Völkerrechtsverkehr aufrecht erhalten, ebenso wie in Kriegsfällen, nach Staatsumwälzungen der Unionsvertrag als vorläufig suspendiert anzusehen. Daß dagegen gemeinsame Mitarbeit an den Büros der Verwaltungsgemeinschaften und an den sonstigen Arbeiten der Unionen möglich ist, beweist z. B. ein Fall aus der jüngsten Staatenpraxis. Nachdem Sowjetrußland am 24. Juni 1924 dem Weltpostverein beigetreten ist — nach der hier vertretenen Ansicht bedurfte es garnicht des Neueintrittes; Rußland war noch seit den Zeiten der zaristischen Regierung Unionsmitglied! — arbeiten die Vereinigten Staaten, die die russische Regierung noch nicht anerkannt haben, gemeinsam mit dieser im Weltpostverein mit[3]). Auch Artikel 7 der allgemeinen Bestimmungen des deutsch-russischen Vertrages von 1925 behandelt die Kollektivverträge, an denen Rußland vor dem Weltkriege beteiligt war, als fortbestehend und nur zeitweise suspendiert[4]).

c) Die Beziehungen zum Heiligen Stuhl.

Schließlich ist noch auf die Stellung eines von einer Staatsumwälzung betroffenen Staates zum Heiligen Stuhl einzugehen. Da auch dieser zu den einzelnen Staaten diplomatische Vertreter entsendet und in Form der Konkordate mit

[3]) Siehe Bühler: „Der Weltpostverein", S. 39.
[4]) Abgedruckt Reichsgesetzblatt 1926, Bd. 2, S. 4.

ihnen Völkerrechtsverträge abschließt, ergibt sich notwendig, daß die Staatsumwälzung auch das Verhältnis des betroffenen Staates zu ihm berührt.

Nachdem durch die Lateranverträge der Kirchenstaat erneut zum souveränen Staat geworden ist, ist es an sich unnötig geworden, seine völkerrechtliche Stellung gesondert von derjenigen der anderen Staaten zu betrachten. Es versteht sich von selbst, daß die Stellung der päpstlichen Nuntien und die Stellung der auswärtigen Diplomaten beim Heiligen Stuhl in jeder Hinsicht der Stellung der diplomatischen Vertreter der anderen Staaten gleichen. Auch dem Papst als dem „Regierungsoberhaupt" der Citta del Vaticano steht die Anerkennung einer Revolutionsregierung bezw. deren Verweigerung frei.

Ich versichere, daß ich die Arbeit ohne fremde Hilfe angefertigt und mich anderer als der von mir angegebenen Schriften nicht bedient habe.

Alfred Lomnitz, Rechtskandidat.

Breslau, den 3. November 1932.

Lebenslauf.

Ich bin am 12. Dezember 1910 zu Breslau als Sohn des Kaufmanns Franz Lomnitz und seiner Ehefrau Maria Lomnitz, geb. Schönbeck, geboren worden. Von 1919 bis 1929 besuchte ich das Gymnasium zu St. Elisabeth in Breslau, das ich Ostern 1929 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich studierte in den folgenden vier Jahren Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Tübingen, Hamburg, Genf und Breslau. Im März 1933 bestand ich das Referendarexamen und promovierte am 28. Juli cum laude vor der juristischen Heimatuniversität Breslau.

Alfred Lomnitz.